Evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds

2010-2015

Den Haag

Eindrapport werkgroep vijfde evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds

April 2016

Managementsamenvatting

Sinds 1995 geldt als afspraak tussen het Rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds gelijke tred houdt met de (netto) gecorrigeerde rijksuitgaven. Deze normeringsystematiek staat bekend als de 'trap-op,-trap- af-systematiek'. Periodiek bekijken Rijk en decentrale overheden samen of de systematiek heeft voldaan en of er (technische) aanpassingen aan de systematiek gewenst zijn.

Voor u ligt het rapport van de vijfde evaluatie. Dit kan als input dienen voor de vijftiende studiegroep begrotingsruimte. Uiteindelijk zal een nieuw kabinet in overleg met de decentrale overheden een oordeel geven over de te hanteren normeringsystematiek.

Huidige normeringsystematiek
Gemeenten en provincies zijn voor een belangrijk deel van hun bekostiging afhankelijk van de overdrachten die zij ontvangen van het Rijk. De gemeenten zijn voor bijna 60 procent afhankelijk van de overdrachten vanuit het Rijk, provincies voor ongeveer 20 procent (inkomstenkant begrotingen 2015). Het gemeentefonds is met circa 27 miljard euro de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Per 2015 is de omvang door de decentralisaties in het sociaal domein fors toegenomen. Het provinciefonds bevat in 2015 circa 1 miljard euro. Door de overheveling van de middelen van de brede doeluitkering verkeer en vervoer naar het provinciefonds verdubbelt de omvang van dit fonds met ingang van 2016. De algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds zijn vrij besteedbaar.

De normeringsystematiek bepaalt het percentage waarmee de algemene uitkering binnen het gemeentefonds en het provinciefonds jaarlijks wordt verhoogd of verlaagd. Volgens de huidige systematiek is dit percentage gelijk aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Dit zijn de netto uitgaven onder het kader rijksbegroting in enge zin alsmede de begrotingsgefinancierde netto uitgaven onder de kaders sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg. Minus enkele correctieposten voor bijvoorbeeld het gemeentefonds en provinciefonds zelf.
Het is goed om te realiseren dat er meer budgettaire ontwikkelingen zijn, buiten de normeringsystematiek om, die impact hebben op het gemeentefonds en het provinciefonds. Hier is in de rapportage ook aandacht aan besteed.

Terugkijken
Deze systematiek is beoordeeld aan de hand van vijf criteria:
- Evenredigheid (is de ontwikkeling van de fondsen evenredig met de rijksuitgaven?)
- Stabiliteit (hoe stabiel is de accresraming tussen jaren en voor enig jaar per begrotingsmoment?)
- Actualiteit (hoe snel vertalen ontwikkelingen op de rijksbegroting zich door naar decentrale overheden via normeringsystematiek?)
- Inzichtelijkheid (is de systematiek begrijpelijk, onafhankelijk van ramingsmethode en narekenbaar?)
- Beheersbaarheid (is de uitkomst van de systematiek inpasbaar voor zowel Rijk als decentrale overheden en hoe ontwikkelt het doorwerkingspercentage zich?)

De werkgroep concludeert dat de normeringsystematiek op grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria. De ontwikkeling van de beide fondsen blijft achter bij de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven. Dit komt vooral door een snellere stijging van premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, die niet meetellen in de NGRU.

Belangrijk aandachtspunt is de stabiliteit van de uitkomst van de normeringsystematiek, voornamelijk de veranderingen met betrekking tot het zelfde begrotingsjaar op de diverse ramingmomenten. Deze zogenoemde verticale stabiliteit is niet perse minder geworden, maar dat wordt niet zo ervaren door de decentrale overheden. Dit kan mede komen doordat de accressen in deze evaluatieperiode om konden slaan van positief naar negatief.

Toekomst
In de werkgroep is besproken of beide fondsen aan de hand van dezelfde systematiek moeten worden genormeerd, onder andere gezien het verschil in taken. Een verschillende systematiek is mogelijk, maar in dit rapport zijn geen varianten uitgewerkt met een verschillende normeringsystematiek voor het gemeentefonds en het provinciefonds. De werkgroep adviseert om voortaan te spreken van een indexatiesystematiek in plaats van normeringsystematiek omdat dit meer recht doet aan de feitelijke situatie.

Er zijn drie beleidsvarianten uitgewerkt, vooral gericht op een verbetering van de stabiliteit. Er is een duidelijke afruil tussen de verschillende criteria. Vergaande verbeteringen van de stabiliteit zullen bijvoorbeeld ten koste gaan van de actualiteit of de evenredigheid.

De eerste beleidsvariant heeft als kern dat het aantal correctieposten bij de berekening van de NGRU wordt beperkt. De correctie voor de posten EU-afdracht, ontwikkelingsamenwerking en studieleningen blijven voortaan achterwege. Hierdoor neemt de stabiliteit licht toe. Ook de beheersbaarheid heeft een verbetering omdat de grondslag voor de normering wordt vergroot.

De tweede beleidsvariant verbreedt de grondslag voor de normeringsystematiek tot het totaal aan rijksuitgaven onder het uitgavenkader. De verbreding met premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zou goed aansluiten bij de decentralisaties in het sociaal domein. Deze verbreding ligt vooral in de reden bij de overgang van de integratie-uitkering sociaal domein de algemene uitkering van het gemeentefonds en daarmee dus ook in de normeringsystematiek. Door meer aan te sluiten bij het uitgavenkader waar het Rijk op stuurt, ontstaat meer stabiliteit. Ook verbetert de beheersbaarheid door de bredere grondslag zonder aan actualiteit in te boeten.

Bij de derde beleidsvariant wordt de verbetering in stabiliteit gevonden door een bestuurlijke afspraak te maken over een vaste volumeontwikkeling. De volumecomponent wordt bijvoorbeeld voor de duur van een kabinetsperiode vastgezet. Daarmee is er voor een langere periode duidelijkheid over de ontwikkeling. De loon- en prijscomponent volgt wel de actualiteit omdat het voor langere periode vastzetten van loon- en prijsontwikkeling de kans op majeure afwijking te groot is. Afhankelijk van de budgettaire ontwikkelingen boet deze variant gedeeltelijk in op actualiteit en op evenredigheid.

Naast deze varianten is de mogelijkheid uitgewerkt om de stabiliteit te vergroten door de ontwikkeling niet meer aan te passen aan de realisatiecijfers, maar vast te zetten op basis van de ontwerpbegroting in het jaar t-1. Er is vooral een afruil met de actualiteit. Deze freeze-variant is een optie bij varianten 1 en 2.

De beoordeling welke variant het best voldoet aan de geformuleerde criteria vergt een bestuurlijke weging. Bij deze weging zal de (potentiële) budgettaire impact van de geschetste beleidsvarianten van belang zijn. Deze is afhankelijk van de ontwikkeling van de uitgaven die deel uitmaken van de mand van uitgaven die bepalend is voor de accresontwikkeling. Het CPB heeft recent de eerste raming voor de periode 2018-2021 (middenlangetermijnraming MLT) gepubliceerd op basis van ongewijzigd beleid. Hierin is te zien dat de zorg de voornaamste groei heeft de komende kabinetsperiode. De MLT wordt de komende periode ook nog twee maal geactualiseerd. Tevens kan een nieuw kabinet nog additionele keuzes maken.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Aanleiding
In 1994 spraken het Rijk, VNG en IPO af dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds gelijke tred zou moeten houden met de (netto) gecorrigeerde rijksuitgaven. Deze afspraak, die de normeringsystematiek genoemd wordt, is gestart in 1995 en behoudens enkele wijzigingen sindsdien onverminderd van kracht. De systematiek staat ook wel bekend als de 'trap-op, -trap-af-systematiek'.

De systematiek wordt standaard ongeveer elke vier jaar geëvalueerd. Het is verstandig om periodiek in gezamenlijkheid (Rijk en decentrale overheden) te bezien hoe de normeringsystematiek heeft gefunctioneerd en/of aanpassingen nodig dan wel gewenst zijn. In het najaar van 2015 is in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) de taakopdracht voor de 5de periodieke evaluatie van de normeringsystematiek vastgesteld. De taakopdracht is toegevoegd als bijlage. De huidige koppeling tussen de uitkomst van de normeringsystematiek en de indexatie van het plafond van het BTW-compenstatiefonds (BCF) wordt separaat bezien op het moment dat ook de evaluatie naar het BCF is afgerond. Naar verwachting is dat in het najaar van 2016. Voor u ligt nu het eindrapport van de 5de evaluatie normeringsystematiek.

Onderzoeksvragen en aanpak evaluatie
De werkgroep evaluatie normeringsystematiek kijkt terug op de normeringsystematiek en evalueert de werking. Er wordt getoetst aan de volgende criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid.

De analyse en beoordeling van de huidige normeringsystematiek en de voorgenomen integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 2018 vormen belangrijke uitgangspunten voor het opstellen van alternatieven voor de normeringsystematiek.

Deze evaluatie met alternatieven beleidsvarianten kan als input dienen voor het advies van de 15de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en kan tevens gebruikt worden in de opmaat naar het komende traject van: opstellen van verkiezingsprogramma's, Tweede Kamer verkiezingen, kabinetsformatie en start van een nieuwe kabinetsperiode. Uiteindelijk zal een nieuw kabinet in overleg met de decentrale overheden een oordeel geven over de te hanteren normeringsystematiek.

Indeling van de evaluatie
De evaluatie bestaat uit twee delen, namelijk een terugblik en een vooruitblik.

Terugkijken…
De terugblik kijkt naar de ontwikkeling van de financiële positie van de decentrale overheden. Tevens is een beknopte beschrijving opgenomen van de huidige normeringsystematiek. Vervolgens vindt een analyse en beoordeling plaats van de huidige normeringsystematiek aan de hand van criteria zoals die in eerdere evaluaties ook zijn gebruikt.

… en vooruitzien
De beoordeling van de huidige systematiek vormt het bruggetje naar het vooruitzien. Naast een reguliere evaluatie van de systematiek, spelen ook de in 2015 gestarte decentralisaties in het sociaal domein een belangrijke rol voor de toekomstige normering. En in het provinciefonds zijn taken toegevoegd op het terrein van natuur en verkeer en vervoer. De omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds zijn als gevolg van decentralisaties fors toegenomen. De gemeenten zijn voor bijna 60 procent afhankelijk van de overdrachten vanuit het Rijk, provincies voor ongeveer 20 procent (inkomstenkant begrotingen 2015). Dat roept de vraag op of de huidige normeringsystematiek aan verandering toe is. De beoordeling van de huidige systematiek en de veranderingen in het sociaal domein resulteren uiteindelijk in eventuele beleidsvarianten voor een toekomstige normeringsystematiek.

2. De normeringsystematiek en ontwikkeling financiën decentrale overheden

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de achtergrond en de werking van de huidige normeringsystematiek. Daarna wordt ingegaan op de financieringsmix van de decentrale overheden, die aan de hand van de inkomsten, de uitgaven en de ontwikkeling van de vermogens uit een wordt gezet. Hierbij hoort ook een beschrijving van de overige budgettaire mutaties die effect hadden op de decentrale overheden. De terugblik eindigt met een korte beschrijving van het sociaal domein en de komende integratie daarvan in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

2.1 Achtergrond en werking van de normeringsystematiek

Achtergrond

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om hun uitgaven te bekostigen. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds. Deze fondsen zijn vrij besteedbaar. De uitgaven van gemeenten en provincies zijn onderhevig aan ontwikkelingen in lonen en prijzen. Daarnaast is er bij uitgaven sprake van volumeontwikkelingen. Omdat gemeenten en provincies niet direct deelnemen in het begrotingsproces van het Rijk zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de indexatie van de fondsen voor loon- en prijsontwikkelingen en volumeontwikkelingen. Om de jaarlijkse bijstelling van de fondsen vast te kunnen stellen zijn verschillende methodes denkbaar.

Veel overheidsuitgaven zijn gebudgetteerd en worden jaarlijks bijgesteld, waarbij in de regel onderscheid gemaakt wordt tussen prijs- en volumeontwikkelingen. Voor de fondsen kan voor de prijsontwikkeling aangesloten worden bij een relevant geachte prijsontwikkeling. De noodzakelijke volumecomponent is lastiger te bepalen; de fondsen zijn immers grotendeels vrij besteedbaar. Dit is anders dan bijvoorbeeld specifieke uitkeringen, waarvoor een volumecomponent op basis van een objectieve maatstaf wordt bepaald.

In 1995 is gekozen voor een normeringsystematiek, van de algemene uitkering van de beide fondsen, waarbij de ontwikkeling van de fondsen is gekoppeld aan de ontwikkeling van de uitgaven op de rijksbegroting, meer specifiek de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de rijksbegroting hebben zo direct invloed op de omvang van de fondsen. De normeringsystematiek wordt daarmee geacht te voorzien in een adequate loon-, prijs-, én volumeontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds. De jaarlijkse toe- of afname van de fondsen voortvloeiend uit de normeringsystematiek wordt het accres genoemd.

Werking van de huidige normeringsystematiek

De netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) zijn de netto uitgaven onder het kader rijksbegroting in enge zin alsmede de begrotingsgefinancierde netto uitgaven onder de kaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en Zorg. Deze optelsom wordt verminderd met de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de afdrachten aan de Europese Unie, de rente-uitgaven[1] van het Rijk en de uitgaven aan het gemeentefonds en het provinciefonds. De uitgaven voor de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO) zijn correctieposten omdat die door middel van aparte afspraken worden geïndexeerd. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden. Er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeentefonds of het provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen. Voor een uitgebreide toelichting op de opbouw van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven wordt verwezen naar de jaarlijkse bijlage in de Miljoenennota of het Financieel Jaarverslag van het Rijk[2].

De normeringsystematiek bestaat uit twee delen: een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke weging. De bestuurlijke component voorziet erin dat alle partijen (Rijk, VNG of IPO) de rekenkundige uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg financiële verhoudingen aan de orde kunnen stellen. Het is goed om te realiseren dat de normeringsystematiek meer is dan alleen een rekenkundige exercitie. En dat uitkomsten ook door middel van de bestuurlijke weging kunnen worden besproken. Naast de rekenkundige uitkomst van de normeringsystematiek kunnen in dat kader ook andere budgettaire ontwikkelingen en mutaties aan de orde komen, die naast de normeringsystematiek, van invloed zijn op de financiële verhoudingen. Ook bij eventuele

[1] Alleen ten tijde dat de rente-uitgaven van het Rijk onder uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin vielen.
[2] Zie links naar Miljoenennota en Financieel Jaarverslag op www.rijksbegroting.nl

wijzigingen van de systematiek blijft het bestuurlijke gesprek noodzakelijk om over een volwaardige normeringsystematiek te kunnen spreken.

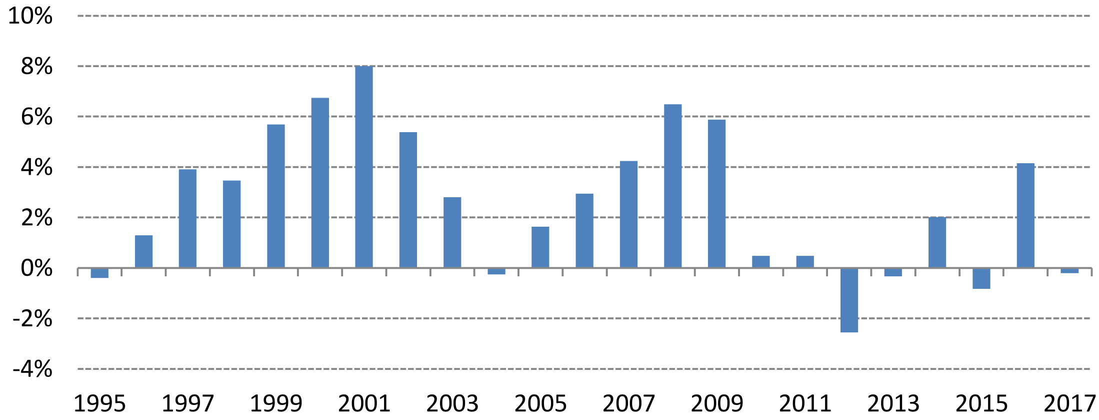
Eerdere evaluaties
De huidige normeringsystematiek wordt gehanteerd sinds 1995. Sindsdien zijn er slechts enkele aanpassingen doorgevoerd. Zo is de samenstelling van het mandje in beperkte mate gewijzigd en is in 1997 een behoedzaamheidsreserve geïntroduceerd, die in 2012 weer werd afgeschaft.

De vorige evaluatie van de normeringsystematiek vond plaats in 2010. Destijds zijn de volgende criteria gehanteerd: evenredigheid, actualiteit, transactiekosten, adequate financiële compensatie, stabiliteit en inzichtelijkheid. In die evaluatie is geconstateerd dat de financiële compensatie voor de periode 2007-2010 meer dan adequaat leek. De normeringsystematiek kende wel een aantal schommelingen, vooral in 2008. Dit hing onder andere samen met fluctuaties in de rente-uitgaven (als gevolg van de financiële crisis en interventies) van het Rijk die toen nog onderdeel waren van de grondslag voor de normering. Op de overige criteria scoorde de normeringsystematiek voldoende tot goed.

In de evaluatie in 2010 zijn drie alternatieve normeringsystematiek voorgesteld: het voorzetten van de trap-op/trap af systematiek exclusief de rente-uitgaven, een koppeling aan het totale uitgavenkader en een variant gebaseerd op kostenoriëntatie van decentrale overheden met indexatie. Na bestuurlijke weging is afgesproken om de huidige systematiek voort te zetten maar in de grondslag (NGRU) de rente-uitgaven voortaan niet meer mee te nemen.

De huidige evaluatieperiode beslaat de jaren 2010-2015, maar kan niet los gezien worden van de financiële crisis die ontstond in 2008 na de turbulentie in de financiële sector en die ook zijn impact had op de overheidsfinanciën. In 2009 is naar aanleiding van de financiële crisis besloten de normeringsystematiek tijdelijk buiten werking te stellen voor de jaren 2009-2011 en een nominale afspraak te maken[3]. Er zijn door de kabinetten Rutte I en II vele maatregelen genomen om de overheidsfinanciën te herstellen en om de buitensporigtekortprocedure in Europa te kunnen verlaten. Dit alles heeft ook zijn weerslag gehad op de accressen. Onderstaand figuur laat de uitkomst van de systematiek zien over de gehele periode dat die inwerking is.

Figuur 2.1 nominale accresontwikkeling 1995 - 2017



Bron: circulaires gemeentefonds en provinciefonds en Financieel Jaarverslag van het Rijk

2.2. Ontwikkeling inkomsten, uitgaven en vermogens van gemeenten en provincies

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de inkomsten, de uitgaven en de vermogens van de decentrale overheden. In het slot van de paragraaf komen budgettaire mutaties als gevolg van onder andere de regeerakkoorden van Rutte I en II aanbod.

Ontwikkeling van de inkomstenbronnen
In onderstaande twee tabellen 2.1 a en b is in beeld gebracht welke inkomstenbronnen gemeenten en provincies hebben om hun taken te bekostigen. De totale baten (inkomsten) voor gemeenten bedroegen in 2015 ruim 57 miljard euro en voor provincies bijna 8 miljard euro.
Gemeenten zijn voor meer dan de helft van hun inkomsten afhankelijk van overdrachten van het Rijk (algemene en specifieke uitkeringen). Voor provincies is dat ongeveer 20 procent. Zij

[3] Zie aanvullende Bestuurlijke afspraken, 15 april 2009

ontvangen relatief meer middelen uit de eigen inkomstenbronnen zoals de motorrijtuigenbelasting. Als onttrekkingen aan reserves niet worden meegeteld, is het aandeel nog groter.

De middelen uit de algemene uitkering worden geïndexeerd volgens de normeringsystematiek. De uitkomst van de normeringsystematiek dient door decentrale overheden te worden verwerkt in hun begroting door het aanpassen van hun uitgaven, het toevoegen of onttrekken aan de reserves of het aanpassen van de lokale lasten of overige inkomsten. Voor gemeenten geldt hierbij dat het aandeel van de eigen inkomsten in de totale inkomstensamenstelling beperkter is dan bij provincies. Dit betekent dat de uitkomst van de normering voor een groter deel dient te worden opgevangen door de uitgaven of de omvang van de reserves aan te passen.

Tabel 2.1a Samenstelling inkomsten gemeenten 2009 – 2015

(in mln.)			Rekening			Begroting	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeentefonds	17.690	18.591	18.370	18.437	17.972	18.356	27.252
Specifieke uitkeringen	11.165	10.163	9.613	9.212	9.558	9.858	6.979
Subtotaal uitkering Rijk	*28.855*	*28.754*	*27.983*	*27.649*	*27.530*	*28.214*	*34.231*
Onroerende zaakbelasting	2.934	3.043	3.170	3.336	3.445	3.711	3.866
Overige belastingen	866	903	960	1.001	1.042	1.078	1.114
Retributies	3.892	3.922	3.982	3.982	3.929	4.065	4.078
Bouwgrondexploitatie	7.878	7.171	6.992	6.242	5.562	4.541	3.997
Uit de reserves	9.214	10.563	9.162	9.070	8.127	3.448	4.027
Overige middelen	16.950	11.298	12.211	11.140	10.721	6.427	6.286
Totaal	**70.588**	**65.656**	**64.460**	**62.420**	**60.356**	**51.485**	**57.597**

Bron: Ministerie BZK, kennisbank openbaar bestuur

Tabel 2.1b Samenstelling inkomsten provincies 2009 - 2015

(in mln.)			Rekening			Begroting	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Provinciefonds	1.322	1.482	1.268	1.686	1.553	1.172	952
Specifieke uitkeringen	2.096	2.385	2.451	2.336	2.299	1.779	784
Subtotaal uitkering Rijk	*3.418*	*3.897*	*3.719*	*4.022*	*3.852*	*2.951*	*1.736*
Motorrijtuigen belasting	1.402	1.433	1.439	1.438	1.415	1.520	1.537
Retributies	26	17	28	24	25	5	23
Reserves	2.609	3.902	3.308	6.409	3.554	2.158	2.441
Overige middelen	13.750	1.801	3.034	2.145	1.503	1.263	1.984
Totaal	**21.204**	**11.020**	**11.528**	**14.039**	**10.349**	**7.897**	**7.721**

Bron: Ministerie BZK, begroting provinciefonds 2016

Ontwikkeling van de uitgaven

Onderstaande twee tabellen brengen in beeld wat de belangrijkste uitgavencategorieën zijn van gemeenten en provincies. Deze zijn deels op basis van de nationale rekeningen tot 2013. En voor de jaren 2014 en 2015 zijn de begrotingsstanden genomen.

Bij de gemeenten valt over deze periode vooral de stijging in het kader van sociale voorzieningen en maatschappelijk dienstverlening op. Hier staat een daling bij mutatie reserves tegen over. Ook het totaal aan uitgaven daalt over deze periode. Bij provincies is de daling in 2015 bij welzijn / jeugdzorg een belangrijke verandering. Deze taak is overgeheveld naar de gemeenten. Ook bij provincies valt de daling bij financiering en algemene dekkingsmiddelen op. Het gaat voor dit rapport te ver om alle achterliggende ontwikkelingen van de uitgaven te onderzoeken.

Tabel 2.2.a uitgaven per categorie door gemeenten 2010 - 2015

Uitgaven gemeenten (* mln.)	Rekening				Begroting	
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Algemeen bestuur	3.468	3.275	3.247	3.162	3.176	3.182
Openbare orde en veiligheid	1.851	1.782	1.762	1.927	1.741	1.759
Verkeer, vervoer en waterstaat	4.929	4.936	4.819	4.871	4.552	4.646
Economische zaken	1.132	1.119	1.117	1.022	920	890
Onderwijs	3.344	3.130	3.160	3.092	2.983	2.854
Cultuur en recreatie	5.441	5.317	5.357	5.250	4.998	4.830
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	17.675	17.229	16.499	16.403	16.578	23.997
Volksgezondheid en milieu	5.450	5.449	5.393	5.346	5.254	4.982
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	10.797	10.739	10.083	8.279	6.671	5.992
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	3.239	3.326	3.806	3.804	2.014	1.889
Mutatie reserves	8.330	8.158	7.177	7.187	2.599	2.575
Totaal	**65.656**	**64.460**	**62.420**	**60.343**	**51.485**	**57.597**

Bron: CBS (Statline) 15 april 2016

Tabel 2.2.b uitgaven per categorie door provincies 2010 - 2015

Uitgaven provincies (* mln.)	Rekening				Begroting	
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Algemeen bestuur	311	354	351	349	352	375
Openbare orde en veiligheid	17	14	12	11	12	12
Verkeer en vervoer	2.384	2.407	2.400	2.189	2.599	2.939
Waterhuishouding	208	187	166	100	118	106
Milieubeheer	606	559	581	510	421	345
Recreatie en natuur	729	674	651	722	526	758
Economische en agrarische zaken	775	696	965	603	609	576
Welzijn - Jeugdzorg	1.945	1.937	1.927	1.826	1.604	448
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	365	436	371	385	278	310
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	3.739	4.092	6.611	3.582	1.378	1.833
Totaal	**11.077**	**11.355**	**14.033**	**10.275**	**7.897**	**7.702**

Bron: CBS (Statline) 15 april 2016

Ontwikkeling van de vermogenspositie
Onderstaande twee tabellen geven de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten en provincies weer. Het duiden van deze cijfers is niet eenvoudig omdat het hier gaat om een macrobeeld voor beide overheidslagen als geheel. Er kunnen grote verschillen tussen gemeenten en provincies onderling zijn in vermogensposities.

In 2009 hebben met name provincies en in mindere mate gemeenten aandelen in energiemaatschappijen verkocht. Omdat de aandelen tegen historische kostprijs op de balans waren gewaardeerd, heeft zich in 2009 een forse boekhoudkundige verbetering van de vermogenspositie voorgedaan. Feitelijk is het aanwezige vermogen liquide gemaakt en is de vermogenspositie van gemeenten en provincies niet wezenlijk veranderd door de verkoop van aandelen.

Het eigen vermogen van gemeenten is geleidelijk gedaald tot onder het niveau van 2008. Voor de beoordeling van de omvang van het eigen vermogen is het van belang een beeld te hebben welke

risico's daar tegenover staan. Een deel van de risico's die gemeenten en provincies lopen, wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht bestemmingsreserves of voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico's dient vooral de algemene reserve als buffer. Van deze risico's ontbreekt een systematisch en kwantitatief beeld wat het dus lastig maakt om de vermogenspositie te beoordelen.

Tabel 2.3a Ontwikkeling vermogen gemeenten 2008-2014 (* is voorlopige cijfers)

(* mln.)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
eigen vermogen	30.019	34.291	32.174	31.232	29.943	30.010	29.062
wv. algemene reserve	11.279	11.660	11.448	11.032	10.477	6.085	6.153
wv. bestemmingsreserve	17.716	21.078	20.558	20.115	18.803	22.847	22.030
wv. saldo	1.024	1.553	169	85	663	1.078	879
vreemd vermogen	43.953	45.143	48.521	50.082	51.740	52.686	51.850
voorzieningen	6.959	7.008	7.049	7.200	7.757	6.048	6.778
Totaal	**80.931**	**86.442**	**87.744**	**88.514**	**89.440**	**88.744**	**87.690**

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 2.3b Ontwikkeling vermogen provincies 2008-2014 (* is voorlopige cijfers)

(* mln.)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
eigen vermogen	5.213	17.514	17.046	17.529	17.099	16.782	15.937
wv. algemene reserve	875	6.603	5.765	6.305	4.282	4.010	3.876
wv. bestemmingsreserve	4.061	10.742	10.957	10.898	12.429	12.465	11.759
wv. saldo	277	168	324	326	388	307	302
vreemd vermogen	4.318	4.709	5.105	5.629	5.668	5.358	5.226
voorzieningen	407	795	902	771	781	784	909
Totaal	**9.938**	**23.018**	**23.053**	**23.929**	**23.548**	**22.924**	**22.072**

Bron: Ministerie van BZK

Overige budgettaire mutaties gemeentefonds en provinciefonds
Naast de normeringsystematiek zijn er in de periode 2012-2017 diverse niet-taakgebonden mutaties in het gemeentefonds en het provinciefonds verwerkt, zie overzicht in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Budgettaire mutaties gemeentefonds en provinciefonds 2012-2017-struc.

(* mln.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	struc
Beleidsakkoord 2009							
Herijking financiële verhouding tussen Rijk en provincies	-310	-300	-300	-300	-300	-300	-300
Regeerakkoord Rutte I							
Ecologische Hoofdstructuur en Investering Landelijk gebied	-130	-130	-100	-90	-90	-90	-90
Regionale uitvoeringsdiensten	-50	-80	-100	-100	-100	-100	-100
Regeerakkoord Rutte II							
Dualiseringscorrectie				-18	-18	-18	-18
Onderwijshuisvesting				-256	-256	-256	-256
Lagere apparaatskosten gemeenten				-60	-120	-180	-975
Minder provincies				-5	-10	-15	-75
BTW-compensatiefonds			-200	-550	-550	-550	-550
Totaal	**-480**	**-510**	**-700**	**-1.379**	**-1.444**	**-1.509**	**-2.364**

Bron: regeerakkoorden Rutte I en II en beleidsakkoord 2009

De kabinetten Rutte I en Rutte II hebben forse bezuinigingen op de collectieve uitgaven doorgevoerd om de overheidsfinanciën gezond te maken. In totaal is er voor ca. 51 miljard euro aan maatregelen genomen (zowel lasten als uitgaven). De kabinetten hebben er voor gekozen een deel van deze ombuigingen, buiten de normeringsystematiek om, ten laste te brengen van de medeoverheden.

Voor deze ombuigingen zijn bij de regeerakkoorden een aantal maatregelen geformuleerd. Sommige van deze maatregelen hadden een duidelijk efficiencykarakter (zoals het afschaffen van het BCF of de regionale uitvoeringsdiensten) terwijl andere maatregelen een beleidswijziging veronderstelden (opschalen van gemeenten en provincies, het verminderen van het aantal raadsleden). Gedurende de kabinetsperioden bleek dat een aantal van de beleidswijzigingen niet kon worden doorgevoerd. De taakstellingen zijn echter conform de reeksen van het regeerakkoord blijven staan. Daarmee zijn deze kortingen generieke / efficiencykortingen geworden. De kortingen voor deze kabinetsperiode zijn daarna vastgelegd in bestuurlijke afspraken met medeoverheden (Aanvullend Bestuursakkoord 2009, Financieel Akkoord 2013).

Er zijn twee kortingen die een (sterke) oploop kennen na de huidige kabinetsperiode. Bij de korting 'lagere apparaatskosten gemeenten' (de zogenoemde opschalingskorting) is er sprake van een oploop van 795 miljoen euro na de kabinetsperiode tot en met 2025 naar een structureel niveau van 975 miljoen euro. Voor de korting 'minder provincies' is er sprake van een oploop van 60 miljoen euro na deze kabinetsperiode tot en met 2025 naar een structureel niveau van 75 miljoen euro.

In praktijk zijn er politieke keuzes gemaakt, buiten de normeringsystematiek om, die van budgettaire invloed zijn op de ontwikkeling van het gemeentefonds en provinciefonds. Er is politiek bewust gekozen om aanvullende kortingen toe te passen op de fondsen. Deze mutaties hebben buiten de normeringsystematiek plaatsgevonden. Het budgettaire effect moet worden ingepast in de begroting van de gemeenten en provincies. Deze ontwikkelingen en impact daarvan op de begrotingen van gemeenten zijn aanleiding geweest voor de zogenoemde 'open brief' van 230 wethouders financiën[4]. Daarin is een pleidooi verwoord voor meer stabiliteit in de totale budgettaire ontwikkeling van de gemeentelijke begroting en tegen kortingen buiten de normeringsystematiek om.

2.3 Sociaal domein

Per 2015 zijn de taken voor het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. De omvang van het gemeentefonds is hierdoor toegenomen met ruim 10 miljard euro. Reeds in 2007 zijn de middelen voor huishoudelijke hulp gedecentraliseerd naar gemeenten. Tabel 2.5 geeft een overzicht van alle gedecentraliseerde middelen sociaal domein.

Tabel 2.5 Ontwikkeling overdracht Rijk 2015-2020

(*mln.)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemene uitkering gemeentefonds	**14.754**	**15.656**	**15.561**	**15.787**	**16.066**	**16.378**
Integratie-uitkering sociaal domein	**10.150**	**9.857**	**9.607**	**9.440**	**9.361**	**9.265**
w.v. wmo nieuwe taken alle gemeenten	*2.114*	*2.153*	*2.120*	*2.035*	*2.010*	*2.016*
w.v. wmo nieuwe taken centrumgemeenten	*1.412*	*1.406*	*1.468*	*1.513*	*1.548*	*1.548*
w.v. jeugd	*3.761*	*3.575*	*3.490*	*3.500*	*3.505*	*3.505*
w.v. re-integratie	*609*	*605*	*603*	*622*	*643*	*658*
w.v. wsw	*2.274*	*2.096*	*1.927*	*1.770*	*1.655*	*1.538*
2008 – oude WMO: integratie-uitkering huishoudelijke hulp (hv)	1.259	1.138	1.179	1.179	1.179	1.179

Bron: september circulaire gemeentefonds 2015

[4] Oktober 2015 open brief wethouders financien, Gouda

Voor de periode van 2015 tot en met 2017 zijn voor het sociaal domein specifieke afspraken[5] gemaakt over de compensatie van loon-, prijs- en volumeontwikkelingen tussen de vakdepartementen en gemeenten. Het voornemen luidt om vanaf 2018 de integratie uitkering sociaal domein op te laten gaan in de algemene uitkering, tenzij sprake is van verdeel technische knelpunten. Deze afspraak is ook gecommuniceerd met de Tweede Kamer[6].

Vanaf 2018 speelt de vraag hoe de middelen voor het sociaal domein worden geïndexeerd. Wanneer de middelen voor het sociaal domein worden opgenomen in de algemene uitkering, impliceert dit dat de middelen onderdeel worden van de normeringsystematiek voor het gemeentefonds. Hiermee moet bij de uitwerking van beleidsvarianten voor een toekomstige normeringsystematiek rekening worden gehouden.

Daarnaast werkt het Rijk op dit moment uit hoe het proces van integratie in de algemene uitkering moet worden vormgegeven. Besluiten over de begroting 2018 worden al in het voorjaar van 2017 genomen. Dat moment valt samen met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Ook voor decentrale overheden is het wenselijk dat er tijdig een besluit wordt genomen en hierover helder wordt gecommuniceerd.

Specifieke kenmerken sociaal domein
De uitgaven en taken in het sociaal domein kennen een aantal specifieke kenmerken die kunnen afwijken van de huidige taken in de algemene uitkering. Deze kenmerken kunnen relevant zijn voor de indexatie en dus een normeringsystematiek. De belangrijkste kenmerken zijn:

- Demografie

De taken in het sociaal domein zijn voor een groot deel persoonsgeboden en de volumeontwikkeling is daarmee ten dele afhankelijk van demografische ontwikkelingen. Zowel de groei van de Nederlandse bevolking als de leeftijdssamenstelling van deze bevolking kan het beroep op de voorzieningen van het sociaal domein beïnvloeden.

- Arbeidsintensiteit en loongevoeligheid

De taken in het sociaal domein, met name in de zorg, zijn relatief arbeidsintensief. Het aandeel van lonen in de totale loon- en prijsontwikkeling kan daarom hoger liggen dan bij de gebruikelijke taken in het gemeentefonds of de rijksbegroting. Dit is reeds zichtbaar bij de huidige loon- en prijscompensatie die voor zorg wordt uitgekeerd voor 2017-2018 die voor 90 procent bestaat uit een loonindicator.

- Vraag naar zorg en technologische ontwikkelingen

De vraag naar zorg kan door sociaal-culturele ontwikkelingen of welvaartsontwikkelingen toe- of afnemen. Ook technologische ontwikkelingen kunnen kostenverhogend (duurdere apparatuur) of kostenverlagend (vervanging personeel door robotisering) werken. De stand van de conjunctuur kan dus tevens van invloed zijn op de zorguitgaven. Op voorhand is het niet goed te voorspellen welk effect van deze ontwikkelingen uit zal gaan, zeker voor het sociaal domein waar recent een grote stelselwijziging heeft plaatsgevonden. De onzekerheid over de adequaatheid van de indexatie (zowel positief als negatief) kan hierdoor toenemen.

Decentralisaties provinciefonds
Naast de decentralisaties in het sociaal domein met betrekking tot het gemeentefonds zijn er de afgelopen jaren ook decentralisaties in het provinciefonds doorgevoerd. Tabel 2.6 geeft inzicht in de mutaties ten aanzien van natuur, dienst landelijk gebied en verkeer en vervoer.

Tabel 2.6 Decentralisaties provinciefonds 2014 - 2020

(* mln.)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Natuur	205	205	405	405	305	305	305
Dienst landelijk gebied		34	41	41	41	41	41
Verkeer en vervoer			996	1.002	967	966	964
Totaal	**205**	**239**	**1.442**	**1.448**	**1.313**	**1.312**	**1.310**

Bron: ministerie BZK

Vergroten van gemeentelijke belastinggebied
Het huidige kabinet heeft een brief aangekondigd met een voorontwerp van een hervorming / verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Een eventuele verruiming van het gemeentelijke

[5] Onder andere Transitie en Werkafspraken Hervorming Langdurige Zorg, 28 maart 2014, TK 2013-2014, 30597, nr. 428
[6] Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein, 11 september 2014, min BZK - VNG

belastinggebied zal gepaard gaan met een navenante verlaging van de algemene uitkering van het gemeentefonds. ;De kleinere omvang van het gemeentefonds betekent dat de absolute omvang van de jaarlijkse mutaties als gevolg van de normeringsystematiek zal afnemen. Daarmee neemt de afhankelijkheid van gemeenten van overdachten vanuit het Rijk af. Tegelijkertijd zal naar verwachting ook na een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied het gemeentefonds de belangrijkste inkomensbron zijn voor gemeenten[7]. De vormgeving van de normeringsystematiek en de analyses uit deze evaluatie zullen dan ook relevant blijven.

[7] In de voorstellen van de Rfv en het CPB wordt een verruiming voorgesteld van 4 miljard euro. Hiermee blijft het gemeentefonds de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten.

3. Analyse en beoordeling normeringsystematiek

De analyse en beoordeling van de huidige normeringsystematiek vindt plaats aan de hand van de criteria uit de taakopdracht. Na een analyse wordt iedere criterium afgesloten met een beoordeling. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de huidige systematiek. Deze conclusie is input voor het ontwikkelen van beleidsvarianten voor de toekomst.

3.1 De toetsingscriteria

Voor de analyse van de werking van de huidige normeringsystematiek wordt gebruik gemaakt van vijf criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. Er is sprake van afruilen tussen de criteria. Zo leidt een reductie van het aantal bijstelmomenten bijvoorbeeld tot een stabieler beeld maar tegelijkertijd tot minder inzichtelijkheid en minder actualiteit. Echter zo actueel mogelijke accressen leiden op hun beurt tot minder stabiele accressen. Deze type afruilen zijn vele malen de revue gepasseerd in de werkgroep. Getracht is hierin telkens de balans te vinden en de afruil zo duidelijk mogelijk weer te geven. Definitieve keuzes hierin kunnen alleen op bestuurlijk/politiek niveau gemaakt worden.

3.2 Evenredigheid

Omschrijving criterium evenredigheid

Een normeringsmethode moet tegemoetkomen aan de bij de betrokken partijen levende gedachten over een gelijk(waardig)e ontwikkeling van de fondsen en de rijksbegroting. Evenredigheid is de subjectieve vertaling van rechtvaardigheid. Het begrip evenredigheid kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en geoperationaliseerd. Waardeoordelen zijn hierbij dus onontkoombaar.

Analyse

Voor een optimale koppeling aan uitgaven op centraal niveau zou de norm voor de accresontwikkeling bestaan uit ‘een uitgavenmandje’ op centraal niveau dat exact overeenkomt met de uitgavenposten op decentraal niveau. De taakverschillen tussen de overheidslagen maakt de vormgeving van een dergelijk mandje onmogelijk. Al in het rapport ‘Gekoppeld en gewogen’[8] uit 1994 werd daarom geconstateerd dat een normeringvariant op basis van vergelijkbare pakketten niet op een zinvolle wijze te operationaliseren is. Deze constatering doet nog steeds opgeld.

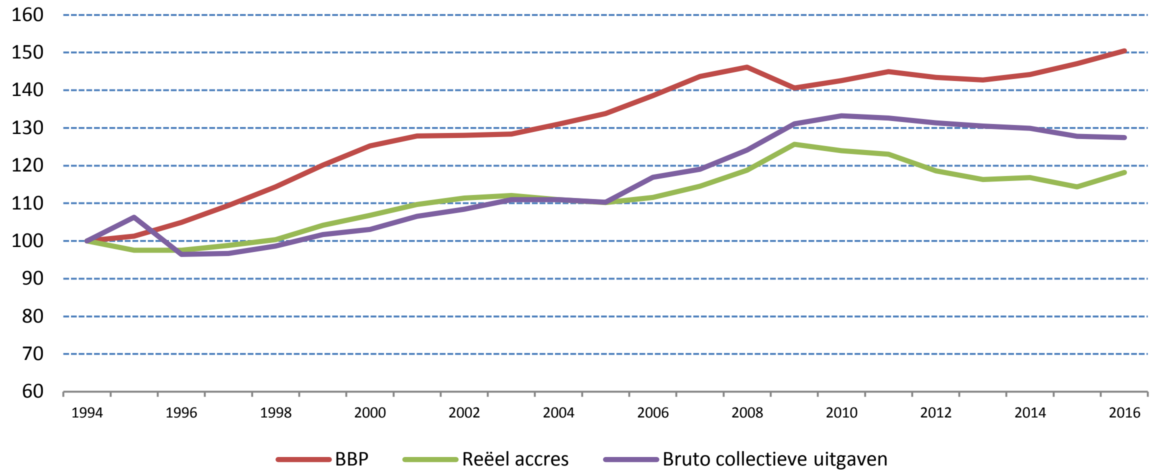
Het begrip evenredigheid wordt in de huidige normeringsystematiek opgevat als de gelijkwaardige ontwikkeling van de fondsen met de (uitgaven op een deel van de) rijksbegroting. Evenredigheid wordt gezien als één de belangrijkste bouwstenen van de normeringsystematiek en vormt de basis voor het bestuurlijke draagvlak.

Het gemeentefonds en provinciefonds ontwikkelen zich gelijk met de groei of krimp van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Om die reden heet de huidige systematiek ook wel ‘gelijk de trap op, gelijk de trap af’. De NGRU bevatten de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk, waarbij gecorrigeerd wordt voor enkele posten. De premiegefinancierde uitgaven maken geen onderdeel uit van de NGRU. Na de introductie van de normeringsystematiek deed het uitgavenkader bij het Rijk zijn intrede, dat meer gericht is op de beheersing van de totale collectieve sector. Gevolg hiervan is dat de NGRU niet een-op-een aansluit op de uitgaven onder het totale uitgavenkader, waar het Rijk op stuurt.

Omdat er geen sprake is van een zuivere normering van de beide fondsen, er kunnen immers meer budgettaire ontwikkelingen zijn buiten de normeringsystematiek om, die hun impact hebben op de omvang van de fondsen, kan beter gesproken worden over indexatie systematiek.

[8] Zie ‘Gekoppeld en gewogen’, Studiegroep normering gemeentefonds en provinciefonds, bij brief 11 april 1994, nr. FO94/U 699

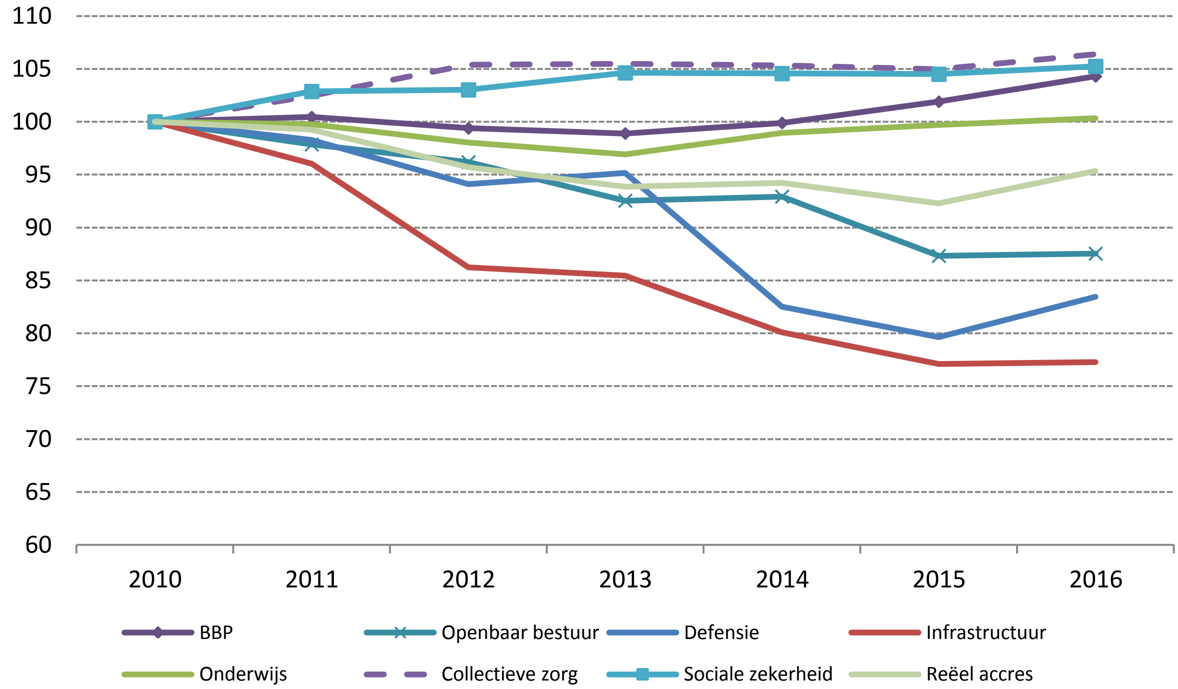
Figuur 3.1 Reële ontwikkeling bruto collectieve uitgaven[9] en het accres (index 1994 = 100)



Bron: ministerie van Financiën (onder andere o.b.v. data van het Centraal Planbureau)
* Cijfers 2015 en 2016 zijn ramingen

Vanaf 1996 tot aan 2006 loopt het accres min of meer gelijk op met de bruto collectieve uitgaven. Daarna volgt een periode waarin meer afwijking ontstaat. Dat is onder andere te verklaren door de sterke groei van de zorguitgaven sinds de invoering van de Zorgverzekeringwet. De sterke groei van de zorguitgaven ging gedeeltelijk ten koste van de uitgaven die deel uitmaken van de NGRU. Daarnaast brak in 2008 de financiële crisis uit wat ook zijn impact had op zowel de uitgaven als het accres. Gedurende de jaren 2009, 2010 en 2011 stond de normeringsystematiek uit en is een vaste nominale afspraak gemaakt. Het idee achter deze afspraak tussen het Rijk enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds was dat op die manier zekerheid over de normering werd geboden in roerige tijden.

Figuur 3.2 Reële ontwikkeling diverse Rijksuitgaven en het accres (index 2010 = 100)



Bron: ministerie van Financiën en data van het Centraal Planbureau en cijfers voor 2015 en 2016 zijn ramingen

In figuur 3.2 is de reële ontwikkeling van diverse Rijksuitgaven voor de periode 2010-2016 in indexcijfers weergegeven. Deze figuur is een poging om de accresontwikkeling af te zetten tegen

[9] Bruto collectieve uitgaven zijn de overheidsuitgaven niet verminderd met de niet-belastingontvangsten als gasopbrengsten en materiële verkoopopbrengsten

de ontwikkeling van andere uitgavencategorieën bij het Rijk. In de accresreeks is geen rekening gehouden met de overige ontwikkelingen in de inkomsten van de decentrale overheden, zoals de niet taakgebonden mutaties uit hoofdstuk 2. Daarmee is dit een partiële vergelijking, die de complexiteit van het objectief in beeld brengen van evenredigheid ook duidelijk maakt.

In de periode sinds de vorige evaluatie stijgen de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, onderwijs blijft min of meer stabiel. Sinds 2010 loopt het accres achter bij de groei van het bbp. Daar staat tegenover dat het bbp in de jaren 2008 – 2010 sterk daalde, terwijl het accres positief bleef. De groei van de NGRU wordt voor een groot deel bepaald door de ontwikkeling van de posten onderwijs, infrastructuur en defensie. Zoals in de grafiek zichtbaar komt het reële accres is in 2016 naar verwachting ruim vier procent lager uit dan in vergelijking met 2010. Dit is minder negatief dan de ontwikkeling van de posten openbaar bestuur, defensie en infrastructuur. Zoals reeds gezegd is hierbij geabstraheerd van mutaties buiten de normeringsystematiek om.

Eén integraal percentage ter compensatie voor volume, loon- en prijsontwikkelingen
Uitgaven van gemeenten en provincies zijn – net als de uitgaven van de rijksoverheid – gevoelig voor loon- en prijsontwikkelingen. Een één op één vergelijking tussen het Rijk en decentrale overheden inzake deze gevoeligheid is niet exact te maken.
Het accrespercentage is één integraal percentage, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen een volumecomponent en een nominale component. Er is immers sprake van een koppeling aan de totale begrotingsgefinancierde uitgaven, inclusief het nominale deel daarvan. Via de normeringsystematiek worden gemeenten en provincies dus op indirecte wijze gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Het feit dat er sprake is van één integraal percentage kan gezien worden als een kracht van de huidige systematiek omdat dit resulteert in eenduidig en eenvoudig accrespercentage. En er daarmee invulling wordt gegeven aan de niet objectief te bepalen volumecomponent voor de ontwikkeling van de vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds (zie hoofdstuk 2).

Beoordeling evenredigheid
Evenredigheid is de belangrijkste basis voor het bestuurlijk draagvlak voor een normeringsystematiek. Echter het criterium evenredigheid is lastig te operationaliseren en subjectief. Bij het ontstaan van de systematiek is gekozen voor een afbakening op basis van begrotingsgefinancierde uitgaven zonder de premiegefinancierde uitgaven zorg en sociale zekerheid. Dit sloot destijds aan bij de taken van gemeenten en provincies. Geconstateerd is dat de groei van de bruto collectieve uitgaven met name wordt veroorzaakt door uitgavenstijgingen in de zorg en de sociale zekerheid. Deze uitgavencategorieën vormen geen onderdeel van de grondslag van de huidige normeringsystematiek.

Gevolg hiervan is dat de groei van de NGRU-relevante uitgaven en daarmee het accres achter bleef bij de groei van de bruto collectieve uitgaven. Dit is weliswaar een logisch gevolg van de systematiek, maar daardoor kan de uitkomst als minder evenredig zijn ervaren. Ten opzichte van uitgavencategorieën defensie en openbaar bestuur was de accresontwikkeling positief. Bij de accresontwikkeling speelt ook een rol dat het Rijk in de huidige kabinetsperiode grote ombuigingspakketten heeft doorgevoerd waardoor het accres neerwaarts moest worden bijgesteld en negatief is geweest. En dat gedurende 2009-2011 een vaste nominale afspraak de normeringsystematiek tijdelijk verving.

Met de decentralisaties in het sociale domein per 2015 is het budgettaire belang van het gemeentefonds voor gemeenten fors toegenomen. Daarbij komt de vraag in beeld of en hoe de normeringsystematiek moet worden aangepast om aan het principe van evenredigheid invulling te blijven geven.

3.3. Actualiteit

Omschrijving criterium actualiteit
Voor de gemeenten en de provincies is van belang dat een normeringsystematiek inspeelt op actuele nominale ontwikkelingen in de uitgaven die zij uit de fondsen bekostigen. Voor het Rijk is van belang dat het gemeentefonds en het provinciefonds bij ombuigingen een als evenredig gepercipieerd aandeel bijdragen. Dit ook vanwege het politieke draagvlak voor ombuigingen. Het is belangrijk dat gemeenten en provincies 'mee-ademen' met de budgettaire ruimte of krapte van het Rijk waardoor het begrotingsproces van de gehele overheid volgens hetzelfde ritme verloopt.
Uit de behoefte aan actualiteit vloeit voort dat een normeringsystematiek niet te veel vertragende elementen mag hebben. Een normeringsystematiek moet aansluiten op voorziene ontwikkelingen

voor een gehele kabinetsperiode en moet bij majeure afwijkingen van de trend ook een oplossing bieden.

Analyse
De accresberekening vindt plaats aan de hand van de meest actuele ramingen van de uitgaven van het Rijk. Deze zijn gebaseerd op de macro economische cijfers van het Centraal Planbureau. De huidige normeringsystematiek is zo actueel mogelijk. Nieuwe inzichten in de rijksbegroting worden vertaald in accreseffecten en twee keer per jaar met decentrale overheden gecommuniceerd. De hoofdbesluitvorming van het Rijk in het voorjaar wordt vertaald in de voorjaarsnota[10] en via de meicirculaire gedeeld met gemeenten en provincies. Een actualisatie van dit uitgavenbeeld vindt plaats in augustus bij de afronding van de Miljoenennota. De uitkomsten daarvan worden via de septembercirculaire gedeeld met de decentrale overheden. De budgettaire nota's van het Rijk worden tenslotte ter besluitvorming ook de Staten-Generaal voorgelegd.

Decentrale overheden geven aan dat de meicirculaire, die uiterlijk 1 juni verschijnt, (te) laat komt voor hun eigen begrotingsvoorbereiding t+1 maar vooral voor aanpassing in de uitvoering van het lopende jaar. Het vervroegen van de meicirculaire is niet mogelijk omdat de begrotingsvoorbereiding van het Rijk niet eerder is afgerond. Om een actueel beeld te kunnen geven over de accresontwikkeling is aangesloten bij de begrotingsvoorbereiding van het Rijk. Voor de accresontwikkeling is de uitkomst van de voorjaarsbesluitvorming van het Rijk zeer relevant. Deze begrotingsvoorbereiding van het Rijk heeft op dit moment al een krap tijdpad dat geen ruimte laat voor verandering en versnelling. Daarmee is de timing van de meicirculaire min of meer een gegeven voor de normeringsystematiek.

Het accres wordt uiteindelijk definitief vastgesteld op basis van de realisatie van de rijksbegroting. Realisatiecijfers zijn pas na afloop van het jaar bekend. De nacalculatie en afrekening over jaar t vindt daarom pas plaats in het voorjaar van jaar t+1. Er is voor deze systematiek gekozen, omdat partijen de voorkeur hadden dat de uitkomsten van de normeringsystematiek kunnen worden nagerekend. Het zorgt er ook voor dat ramingsmethoden van het Rijk geen invloed kunnen hebben op de uitkomsten van de systematiek.

Het gevolg van deze voorkeur is dat in mei van het lopende jaar nog (negatieve of positieve) bijstellingen van de fondsen plaatsvinden op basis van de realisatie van het jaar ervoor. Zeker in een situatie van onderuitputting op de rijksbegroting in jaar t en dus negatieve bijstelling van het accres kan dit problemen geven voor decentrale overheden om nog in te passen in hun begroting voor jaar t+1. In het verleden is hiervoor als oplossing de 'behoedzaamheidreserve' geïntroduceerd.

In 2011 zijn er twee bestuurlijke afspraken gemaakt die impact hebben op het criterium actualiteit namelijk: 1) het afschaffen van de maartcirculaire en 2) het vervallen van de behoedzaamheidreserve.

Ad 1) Afschaffen maartcirculaire
Door het afschaffen van de maartcirculaire krijgen gemeenten en provincies pas in de meicirculaire informatie over de afrekening van het accres over het afgelopen jaar. In de praktijk komt dit neer op medio mei en uiterlijk 1 juni. Dit is betrekkelijk laat in het uitvoeringsjaar om de uitkomst nog in te passen in het lopende begrotingsjaar. Het afschaffen van de maartcirculaire werd voornamelijk ingegeven vanuit het oogpunt van reductie van administratieve lasten.

Ad 2) Vervallen van de behoedzaamheidreserve per 2012
De behoedzaamheidreserve is in 1997 ingesteld. De achtergrond hiervan was dat bij de start van de normeringsystematiek de stabiliteit van de NGRU is overschat. De realisatie van de rijksbegroting 1996 bevatte een forse onderuitputting met als gevolg een lager accres dan reeds was uitgekeerd in 1996. Conform de afgesproken normeringsystematiek moest dit alsnog verrekend worden met het gemeentefonds en provinciefonds. Dat stond op gespannen voet met één van uitgangspunten in de evenredigheidsnota van 1994, namelijk dat zekerheid aan gemeenten en provincies ten aanzien van de algemene uitkering moet worden geboden. Daarom is in 1997 afgesproken om een behoedzaamheidreserve in te stellen.

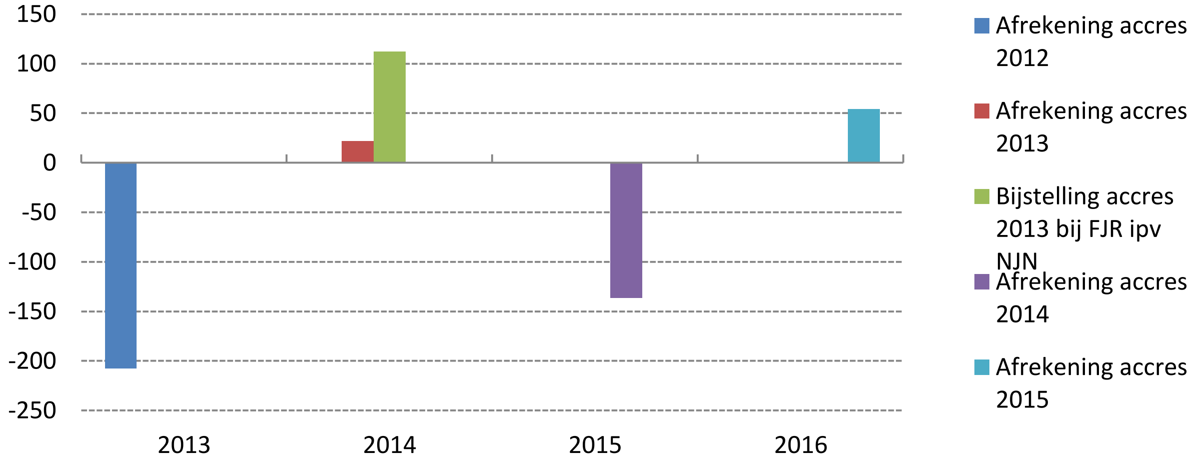
[10] In de voorjaarsnota wordt een knip gemaakt tussen het lopende begrotingsjaar en het komende jaar. Mutaties die in het nieuwe begrotingsjaar beginnen worden pas gepresenteerd in de Miljoenennota. De accresberekening heeft deze knip niet en geeft daarmee al een actueel beeld voor de accresontwikkeling de komende jaren.

De behoedzaamheidreserve hield in dat een bepaald deel van het accres nog niet in de bevoorschotting werd verwerkt in het jaar, maar werd achtergehouden als 'reserve' om de definitieve vaststelling van het accres over jaar t in het jaar t+1 mee te verrekenen. Bij definitieve vaststelling van het accres over het jaar t in het jaar t+1 werd het verschil met het reeds uitgekeerde accres verrekend met deze reserve. Een behoedzaamheidreserve is een technisch instrument om de uitslagen van de normering te dempen door de budgettaire stromen stabieler te maken. De uitkomst van de normeringsystematiek zelf wordt niet stabieler. En decentrale overheden kunnen zelf binnen hun eigen begroting ook met enige vorm van behoedzaamheid werken.

In de bestuursafspraken 2011 tussen Rijk en decentrale overheden is afgesproken dat, met het opnieuw in werking treden van de normeringsystematiek in 2012 voor de voeding van het gemeentefonds en provinciefonds, geen nieuwe behoedzaamheidreserve wordt ingevoerd. De achtergrond hiervan was dat ervaringen uit het verleden leerden dat gemeenten en provincies een deel van de behoedzaamheidreserve al meenamen bij het opstellen van de begroting. De beoogde stabilisatiefunctie van de behoedzaamheidreserve kwam hierdoor niet tot haar recht.

Afrekening accres
In figuur 3.3 zijn de uitkomsten van de afrekening van het accres voor de periode 2012-2015 in miljoenen euro's weergegeven. De afrekening wordt altijd pas na afloop van het jaar verwerkt. Dus het accres 2012 wordt afgerekend in 2013, zo is het ook in onderstaande grafiek weergegeven. Daarbij valt op dat het accres 2013 eenmalig bij najaarsnota al een keer is bijgesteld. Doordat er geen behoedzaamheidreserve moeten deze bedragen volledig verrekend worden met de fondsen. De afrekening kan dus zowel positief als negatief zijn.

Figuur 3.3 Afrekening accres 2012-2015



Bron: circulaires gemeentefonds – provinciefonds en financieel jaarverslag Rijk

Beoordeling actualiteit
De huidige normeringsystematiek kenmerkt zich door een grote mate van actualiteit. Ontwikkelingen op de rijksbegroting worden twee keer per jaar integraal vertaald in de accresontwikkeling voor het lopende jaar tot en met t+5. Vanuit het Rijk bezien is actualiteit van belang zodat eventuele bezuinigingsopgaven zich direct doorvertalen en de fondsen zonder vertraging een bijdrage leveren aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. Bovendien voorkomt een actueel systeem een beeld naar buiten dat er sprake is van 'centrale armoede en decentrale weelde' en vice versa. Dat weer raakt aan het criterium evenredigheid.

Nadeel van de huidige systematiek is dat het accres achteraf neerwaarts bijgesteld kan worden. Daarbij gaat een hoge mate van actualiteit ten kosten van de stabiliteit. Telkens wanneer het Rijk haar begroting aanpast wordt dit doorvertaald in de accresontwikkeling wat de decentrale overheden voor de opgaven stelt om deze in te passen. Zonder behoedzaamheidsreserve wordt de begroting van het lopende jaar volledig belast met de eindafrekening over het accres van t-1.

3.4 Stabiliteit

Omschrijving criterium stabiliteit
Een normeringmethode moet in verticale en horizontale zin voldoende stabiel zijn. Verticale stabiliteit houdt in dat er geen al te grote uitslagen optreden tussen de eerste raming van het

niveau van de fondsen voor een bepaald begrotingsjaar en de realisatie. Een normeringmethode is in verticale zin stabieler naarmate het verschil tussen de eerste en laatste berichtgeving aan de gemeenten en de provincies kleiner is, en de tussentijdse bijstellingen geen tegengesteld teken hebben. Horizontale stabiliteit houdt in dat de ontwikkeling van de fondsen van jaar op jaar geen al te grote uitslagen kent, oftewel dat de jaarlijkse indexatiepercentages van de fondsen niet te sterk uiteenlopen. Het moge duidelijk zijn dat voor het begrotingsproces vooral verticale stabiliteit belangrijk is. Hoewel ook de gemeenten en de provincies gewoon zijn om bij de Voorjaarsnota lopende het jaar nog budgettaire aanpassingen te verwerken, komt het de rust van het begrotingsproces ten goede als de verticale schommelingen van de fondsen beperkt zijn. De zekerheid en de voorspelbaarheid van de accresontwikkeling neemt toe als er geen sprake is van grote fluctuaties in zowel horizontale als verticale zin.

Analyse
Voorafgaand aan stabiliteit moet gezegd worden dat onzekerheid en voorspelfouten inherent zijn aan het feit dat gewerkt wordt met langjarige ramingen. Voor het accres is er zelfs een horizon van vijf jaar. Het CPB heeft in een recente studie haar eigen ramingen van het nominale bbp, consumentenprijs index (CPI) en bruto collectieve uitgaven afgezet tegen die van de raming van het accres versus realisatie. Daaruit blijkt dat ook het CPB in ramingen met een veel kortere horizon voorspelfouten maakt. Wel zijn deze minder groot dan die van het accres maar dat is gegeven de lange horizon verklaarbaar.

Voor de analyse van het criterium stabiliteit wordt gekeken naar twee vormen van stabiliteit:
1. Horizontale stabiliteit: de fluctuaties in het definitieve accres van jaar op jaar. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door de definitieve accrescijfers (op basis van realisaties) achter elkaar te zetten.
2. Verticale stabiliteit: de fluctuaties in de accresraming voor een gegeven jaar op de verschillende ramingsmomenten. De verticale stabiliteit is in feite de trefzekerheid van de raming die wordt afgegeven.

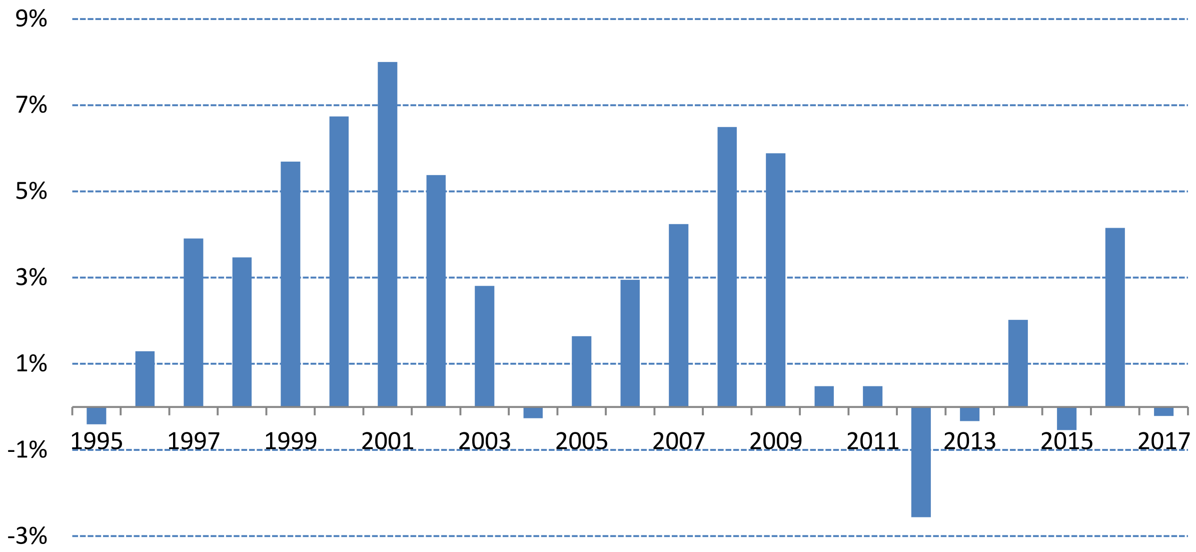
Ad 1. Horizontale stabiliteit
Figuur 3.4 laat de stabiliteit van het accres vanaf 1995 tot 2017 zien. Voor de laatste drie jaar geldt een voorbehoud omdat deze cijfers nog niet definitief zijn. "*Het accres is in de periode 1995-2014 gemiddeld 2,9% en loopt uiteen van -2,6% in 2012 tot 8% in 2001 (een jaar met een relatief forse prijsontwikkeling)*"[11].

De fluctuaties in het accres zijn de afgelopen jaren niet groter geworden en de voorspelfout van de systematiek is ook niet beter of slechter geworden. Wat opvalt is dat met name in de laatste jaren de uitslag jaar op jaar vaker varieert tussen plus en min. Aan de normeringsystematiek zelf is inhoudelijk niks gewijzigd. Een verklaring voor de schommelingen kan zijn dat er in de laatste jaren door het Rijk in grotere mate aan saldosturing is gedaan gericht op het herstel van het feitelijk EMU-tekort tot onder de -3 procent bbp en het verlaten van de buitensporigtekortprocedure.

Tevens is in de werkgroep gekeken naar de invloed van de correcties die gemaakt worden op de NGRU. Met name de posten EU-afdracht en de homogene groep internationale samenwerking (HGIS). Deze beide correcties beogen de uitkomst van de systematiek meer stabiliteit te geven, dat blijkt in de praktijk niet altijd goed te werken. Beide posten kunnen namelijk voor een bijzondere doorwerking zorgen in de berekening van de NGRU omdat er sprake kan zijn van een indirect effect. Mee- of tegenvallers in EU-afdracht of HGIS dienen namelijk wel ingepast te worden in het uitgavenkader en kunnen daarmee een indirect effect veroorzaken.

[11] CPB studie, de indexeringsytematiek van het gemeentefonds, 22 september 2015

Figuur 3.4 Nominale accresontwikkeling 1995 - 2017

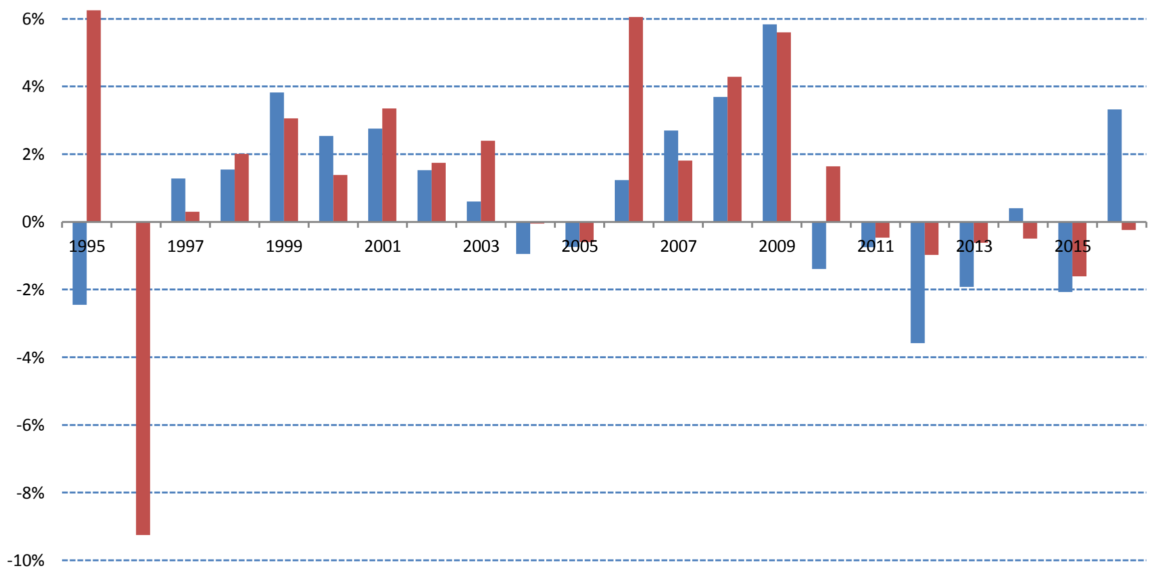


Bron: circulaires gemeentefonds – provinciefonds en financieel jaarverslag Rijk

De horizontale stabiliteit kan ook worden afgezet tegen de ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven. Daarmee kan gekeken worden of de uitslagen in de accresontwikkeling bijzonder afwijken van die van de reële collectieve uitgaven. De reële collectieve uitgaven zijn een bredere grondslag dan de NGRU waarop het accres is gebaseerd dus dat kan ook deels een verklaring zijn voor de afwijking in de ontwikkeling.

In deze tijdreeks laten enkele jaren een significante afwijking zien tussen de ontwikkeling van het reëel accres en de reële collectieve uitgaven. Vaak hebben deze afwijkingen een bijzondere verklaring zoals in 1995 en 1996 de zogenoemde bruteringsoperatie ten aanzien van de woningbouwcorporaties of in 2006 toen de zorgverzekeringswet werd ingevoerd. Gemiddeld genomen zien we dat in goede tijden de budgetten relatief hard stijgen, terwijl in economisch slechte tijden de budgetten doorgaans nog steeds stijgen. Zij het wel met een lager percentage en in enkele, economisch zeer zware jaren, is er sprake van een negatief accres.

Figuur 3.5 Ontwikkeling van het reëel accres (blauw) versus de reële collectieve uitgaven (rood) 1995 - 2016

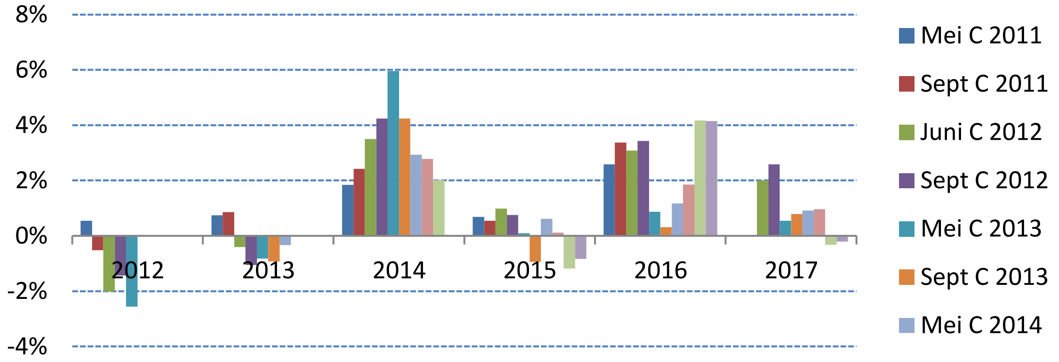


Bron: ministerie van Financiën (onder andere o.b.v. data van het Centraal Planbureau)

Ad 2. Verticale stabiliteit (trefzekerheid accresraming)
Het accres in enig jaar wordt ongeveer twaalf keer geraamd en één keer definitief vastgesteld. Het accres voor bijvoorbeeld 2020 is voor het eerst opgenomen in de meicirculaire van 2015 en wordt vervolgens iedere mei- en septembercirculaire in de daarop volgende jaren geactualiseerd. Uiteindelijk wordt in de meicirculaire van 2021 het accres definitief vastgesteld op basis van de realisaties 2020. Hierin is duidelijk de afruil zichtbaar tussen meerjarige informatievoorziening, actualiteit en stabiliteit.

De accresontwikkeling voor de jaren 2012-2017 is in onderstaande figuur in beeld gebracht. Voor zover het de jaren 2016 en 2017 betreft, zijn het geheel ramingen. Voor de jaren 2009-2011 geldt dat er een vaste nominale afspraak is gemaakt.

Figuur 3.6 Accresontwikkeling 2012 - 2017



Bron: circulaires gemeentefonds en provinciefonds 2011-2014

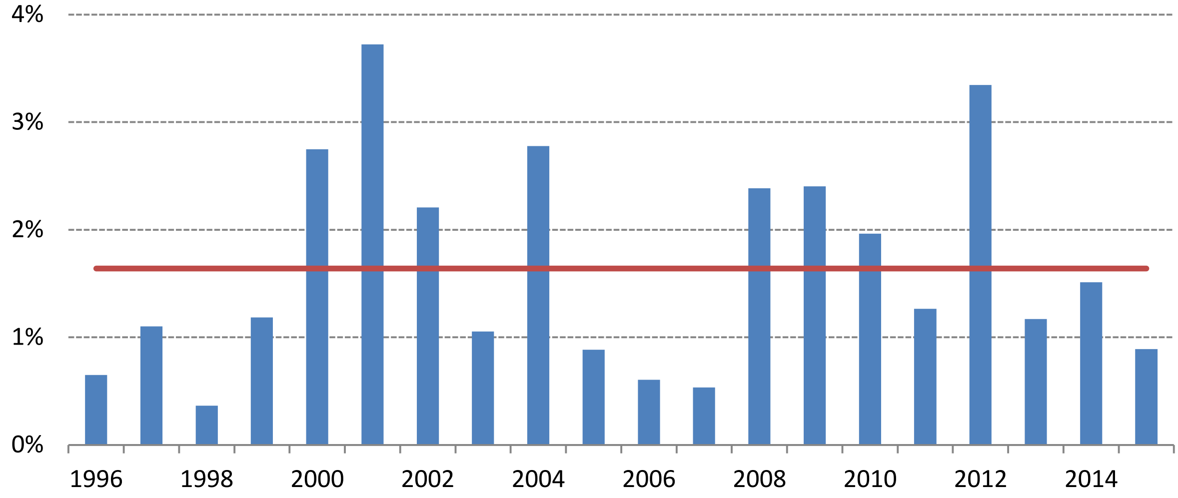
Ontwikkeling van de trefzekerheid accresraming over de jaren heen
De ontwikkeling van de trefzekerheid kan aan de hand van twee gegevens worden geanalyseerd:
- De absolute voorspelfout – hoeveel wijken de ramingen af van de uiteindelijke realisatie?
- De gemiddelde voorspelfout – is de afwijking vaker positief of negatief, oftewel waren de ramingen te optimistisch of pessimistisch?

Absolute voorspelfout
De absolute voorspelfout beziet hoeveel alle ramingen gemiddeld afweken van de realisatie van het accres; met andere woorden hoe trefzeker waren de tussentijdse ramingen gemiddeld? De absolute voorspelfout wordt berekend door de absolute afwijking van alle ramingen bij elkaar op te tellen en te delen door het aantal ramingen. Hoe meer de tussentijdse ramingen positief of negatief afwijken van de realisatie hoe groter de absolute voorspelfout wordt voor dat jaar. Voor de periode dat de normeringsystematiek uit stond zijn nog wel de ramingen die waren afgegeven voor die periode meegenomen.

Uit grafiek 3.7 blijkt dat de absolute voorspelfout tussen 1995-2015 gemiddeld uitkomt op 1,6 procent ofwel gemiddeld genomen wijkt een tussentijdse raming van het accres 1,6 procent af van de uiteindelijke realisatie (kan zowel positief of negatief zijn ten opzichten van de realisatie).

Een paar opvallende uitslagen. De accresramingen voor het jaar 2001 weken veel af van de uiteindelijke realisatie. Dit hangt samen met het feit in dat jaar de loon- en prijsontwikkeling bijzonder hoog was. Deze hoge inflatie was in de eerdere ramingen nog niet voorzien.
Ook in 2012 weken de ramingen veel af van de realisatie. Dit komt mede doordat in de eerste ramingen voor 2012 de effecten van de financiële crisis op de overheidsuitgaven nog niet was voorzien. In de jaren 2006 en 2007 waren de ramingen meer trefzeker met een beperkte afwijking van de realisatie van ca 0,5 procent.

Grafiek 3.7 Absolute voorspelfout (blauwe balk) en gemiddeld voorspelfout (rode lijn) 1996-2015

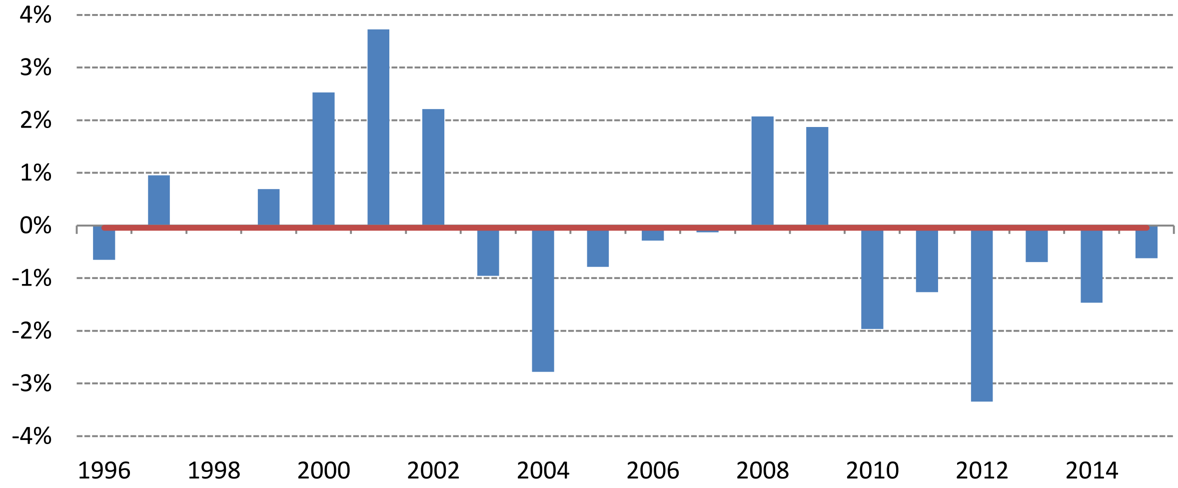


Bron: ministerie van Financiën (onder andere o.b.v. data van het Centraal Planbureau)

De gemiddelde voorspelfout
Met de gemiddelde voorspelfout vallen positieve en negatieve afwijkingen tussen raming en realisatie tegen elkaar weg. Als de tussentijdse ramingen voor het accres van een bepaald jaar gemiddeld hoger zijn dan de uiteindelijke realisatie is de gemiddelde voorspelfout positief en vice versa. De rode lijn is het gemiddelde van de voorspelfout en komt uit op 0,05 procent.

Uit de grafiek blijkt dat vooral in jaren van laagconjunctuur zoals 2003-2005 en 2010-2015 het accres in de tussentijdse ramingen vaak te positief werd geraamd. In jaren van hoogconjunctuur zoals 1999-2002 en 2008-2009 werd het accres juist te laag ingeschat ten opzichten van de uiteindelijke realisatie.

Grafiek 3.8 Gemiddelde voorspelfout (blauwe balk) en gemiddelde (rode lijn) 1996-2015



Bron: ministerie van Financiën (onder andere o.b.v. data van het Centraal Planbureau)
(positief: realisatie was hoger dan raming)

Over de tijd genomen lijkt de trefzekerheid niet veel te zijn veranderd. Dit laat onverlet dat de afwijkingen van de ramingen met de realisatie wel verschillend kunnen worden beleefd. Afwijkingen die negatief uitvallen kunnen gevoelsmatig harder aankomen dan afwijkingen die positief uitvallen. Die situatie heeft zich vooral vanaf 2010 voorgedaan.

Beoordeling stabiliteit
De accresraming heeft een horizon van t+5, het accres voor enig jaar wordt daarom twaalf keer geraamd en één keer definitief vastgesteld. Onzekerheid is inherent aan ramingen wat de stabiliteit niet ten goede komt. Hierin wordt de afruil met inzichtelijkheid en actualiteit duidelijk.

Op basis van het cijfermateriaal (gemiddelde en absolute voorspelfout) is de accresraming niet beter of slechter geworden over de tijd heen. De systematiek zelf is ook niet of nauwelijks gewijzigd. Daarbij is van belang hoe de uitkomst van de accressystematiek wordt ervaren en de impact daarvan op het begrotingsproces bij gemeenten en provincies.
In periodes waarin de accresontwikkeling positief was en de afwijking een iets grotere of kleinere plus, heeft een andere impact dan wanneer de raming omslaat van een plus in een min. Tijden van budgettaire krapte en stapeling van maatregelen met een budgettaire impact versterken dit gevoel.

3.5 Inzichtelijkheid

Omschrijving criterium inzichtelijkheid
Een normeringsystematiek moet inzichtelijk en eenvoudig zijn. Eenvoud draagt bij aan de controleerbaarheid, de uitvoerbaarheid en de (bestuurlijke) acceptatie. Het is belangrijk dat derden kunnen toetsen of de toegekende normering op een juiste wijze is berekend. Daarnaast dient een normeringsystematiek goed uitlegbaar en begrijpelijk te zijn voor niet-financieel specialisten. Dit alles is medebepalend voor het draagvlak van een normeringsystematiek.

Analyse
De huidige systematiek werkt op basis van nacalculatie. Het zorgt er ook voor dat de ramingsmethoden van het Rijk geen invloed hebben op de uitkomst van de normering. De nacalculatie betekent dat bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) in mei van het jaar t+1 het accres definitief wordt vastgesteld. Daarmee is de systematiek tevens actueel want de realisatiecijfers vormen het definitieve beeld van de ontwikkeling van de NGRU. Ook in het kader van evenredigheid geven realisatiecijfers het beste beeld.

Er zijn twee momenten in het jaar waarop de normeringsystematiek door het Rijk wordt toegelicht, namelijk in de Miljoenennota (ontwerpbegroting) en het FJR (realisatie en verantwoording). Voor decentrale overheden komt deze informatie aanvullend via de mei- en septembercirculaire van het gemeentefonds en het provinciefonds.

- *Miljoenennota*

Sinds de Miljoenennota 2012 wordt in een aparte bijlage in de Miljoenennota de berekening van de normering inzichtelijk gemaakt. Aan de hand van vier tabellen wordt de opbouw van de NGRU inzichtelijk gemaakt. Om te beginnen met één totaaltabel waarin naast de opbouw van de NGRU ook de correcties en het uiteindelijke accrespercentage worden gepresenteerd. En dat voor een periode van vier jaar. Daarnaast zijn er drie tabellen waarin achtereenvolgens wordt in gegaan op: de correcties, berekening accres en de aansluiting met de vorige miljoenennota. Alle gebruikte NGRU-standen zijn terug te vinden in de losse departementale begrotingen. Op deze manier is de accresraming narekenbaar.

- *Financieel Jaarverslag van het Rijk*

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) wordt de definitieve NGRU over het afgesloten jaar gepresenteerd en is ook de realisatie van het acces na te rekenen. De standen zoals gebruikt in het FJR sluiten aan bij de departementale begrotingen die zijn voorzien van een accountantscontrole.

- *Circulaires gemeentefonds en provinciefonds*

Gemeenten en provincies worden, aanvullend op de Miljoenennota en het FJR, jaarlijks tweemaal schriftelijk op de hoogte gesteld van de accresontwikkelingen voor het lopende en komende begrotingsjaren. Dit gebeurt via de mei- en de septembercirculaire. Het halfjaarlijkse karakter heeft te maken met het streven de accresontwikkeling zo actueel mogelijk te maken. Sinds de herstart van de normeringsystematiek in 2012 zijn gemeenten en provincies in aanvulling hierop tweemaal via een decembercirculaire geïnformeerd over de accresontwikkeling en de achterliggende oorzaken. In 2012 was dat in verband met het afgesloten regeerakkoord in november van dat jaar en in 2013 in verband met de gemaakte begrotingsafspraken in oktober van dat jaar.

In de voorjaarsnota wordt een knip gemaakt tussen het lopende begrotingsjaar en het komende begrotingsjaar. Mutaties die in het lopende begrotingsjaar beginnen worden in de Voorjaarsnota gepresenteerd, mutaties die in het nieuwe begrotingsjaar beginnen in de Miljoenennota. De afweging over de uitgavenontwikkeling van het Rijk wordt in het voorjaar op hoofdlijnen gemaakt. Dit wordt meegenomen in de accresberekening die in de meicirculaire wordt gepubliceerd. De mutaties voor het nieuwe begrotingsjaar zijn ten tijde van de meicirculaire nog niet openbaar en

daarmee niet inzichtelijk of narekenbaar voor derde. Dit is pas het geval op de derde dinsdag in september met het verschijnen van de ontwerpbegroting. Hierbij is sprake van een afruil tussen de criteria actualiteit en inzichtelijkheid. Daarbij is gekozen om het cijfermatig wel in de accresraming te verwerken zodat de ontwerpbegroting van decentrale overheden op het meest actuele inzicht kan worden gebaseerd.

Ondanks de inspanningen en informatievoorziening om de normeringsystematiek zo transparant mogelijk te maken, is niet voor iedereen altijd duidelijk waarom of en hoe bepaalde maatregelen van het Rijk doorwerken in de normeringsystematiek. De uitkomst van de normeringsystematiek is de optelsom van een veelheid aan mutaties binnen de NGRU. Daarin kunnen dus ook tegengestelde bewegingen zitten; de ene post binnen de NGRU gaat omhoog en een andere juist naar beneden. Een meevaller voor het Rijk kan een negatieve bijstelling van het accres tot gevolg hebben. Hoewel dit goed te verklaren is vanuit de systematiek kan dat soms contra-intuïtief worden ervaren. De normeringsystematiek is dus weliswaar inzichtelijk maar ook complex te noemen.

Beoordeling inzichtelijkheid
De accresbepaling van het gemeentefonds en het provinciefonds is inzichtelijk. Toch wordt dit vanwege de complexiteit in de praktijk niet altijd zo ervaren. Problemen rondom inzichtelijkheid zijn doorgaans te wijten aan de relatief lastige bepaling van de NGRU die niet langs de lijnen van budgettaire kaders loopt waarlangs de Rijksoverheid haar begroting in de eerste plaats vormgeeft. Een eenvoudigere systematiek die sneller is te doorgronden, ook voor niet specialisten, kan het draagvlak voor de accresuitkomst vergroten.

3.6 Beheersbaarheid

Omschrijving criterium beheersbaarheid
Het effect van de normeringsystematiek op de beheersbaarheid van de totale collectieve uitgaven, hangt af van de grootheden die de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds bepalen. Een beheersbare systematiek beperkt budgettaire risico´s, voor zowel het Rijk als de decentrale overheden. In die zin raakt dit criterium aan dat van stabiliteit. Ook is het wenselijk dat de uitkomsten van een normeringsystematiek niet beïnvloed kunnen worden door de ramingmethoden van het Rijk.

Analyse
De definitie van beheersbaarheid raakt aan de budgettaire risico's die horen bij de huidige systematiek. In hoofdstuk 2 is inzichtelijk gemaakt welk aandeel de algemene uitkering van uit het gemeentefonds en het provinciefonds heeft binnen de totale uitgaven van decentrale overheden. Daar is geconstateerd dat met name gemeenten sterk afhankelijk zijn van de overdracht van middelen vanuit het Rijk. Daarmee vormen veranderingen in het accres een budgettair risico voor gemeenten en provincies.
Ook op rijksniveau dient er tijdens de besluitvorming over de uitgaven tijdig rekening te worden gehouden met accreseffecten. Omdat de NGRU altijd pas laat in het besluitvormingsproces definitief stil staat, kunnen accreseffecten ook pas aan het einde definitief worden uitgerekend en ingepast. Hiermee vormt het accres ook voor het Rijk een budgettair risico.

Aandeel fondsen in de NGRU
De omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds (inclusief het BCF) ten opzichte van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven bedraagt ongeveer 21 procent. Mutaties in de huidige NGRU werken zodoende momenteel voor ongeveer 21 procent door voor de beide fondsen. Dat betekent dat elke intensivering binnen de NGRU 21 procent extra uitgaven oplevert via het accreseffect (trap op). Omgekeerd geldt dat elke ombuiging op uitgaven binnen de NGRU leidt tot 21 procent extra ombuiging via het accres (trap af). Dit is het zogenoemde doorwerkingspercentage.

Uit onderstaande figuur 3.9 blijkt dat het aandeel van de fondsen in de NGRU sinds de start van de systematiek tot en met 2014 tussen de 18 en 22 procent schommelt. Er zijn grofweg drie oorzaken waardoor het doorwerkingspercentage kan veranderen: taakmutaties bij gemeenten en/of provincies, niet taakgebonden budgettaire mutaties in de fondsen (uitnames), verandering in de samenstelling (afbakening) van de NGRU.

Doorwerkingspercentage
Nieuw beleid binnen de NGRU leidt, door het hogere doorwerkingspercentage als gevolg van overheveling van Rijkstaken naar gemeenten of provincies, tot hogere kosten als gevolg van een

hoger accres. Dit grotere doorwerkingspercentage van de NGRU via het accres op het gemeentefonds en het provinciefonds brengt twee effecten met zich mee:

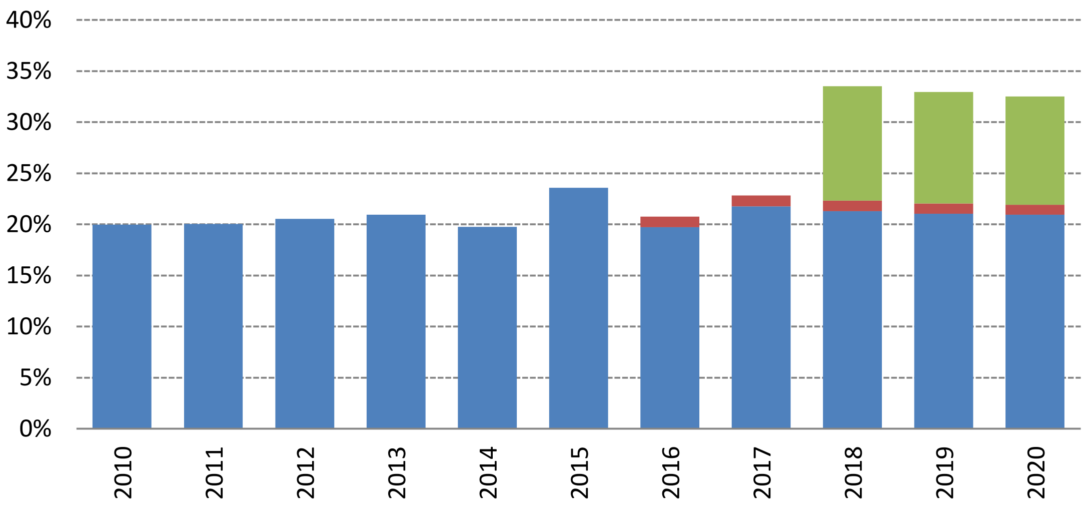
1) Verslechtering beheersbaarheid en toenemende volatiliteit
Een groter doorwerkingspercentage werkt als een soort multiplier. Daardoor werken schommelingen in de NGRU harder door in het accres. Een hoger doorwerkingspercentage leidt op zichzelf niet tot meer schommelingen. Wel heeft het als gevolg dat als er een schommeling optreedt het effect daarvan op de rijksuitgaven en de decentrale overheden groter is. Hierdoor kan het voor gemeenten en provincies lastiger zijn om hun begroting in enig jaar rond te krijgen vanwege grotere accresuitslagen. In die zin kan een stijgend doorwerkingspercentage ook tot minder beheersing van de totale collectieve uitgaven leiden. Zowel voor het Rijk als decentrale overheden dient het accres inpasbaar te zijn binnen hun eigen begrotingskader.

2) Doorwerking intensivering – ombuigingen (in- en uitverdieneffecten)
Gegeven de werking van de trap-op-trap-af-systematiek werken intensiveringen en ombuigingen op centraal niveau door naar de fondsen. Dit is echter afhankelijk van de daadwerkelijke invulling, wel of niet binnen de NGRU. Zoals eerder beschreven kan dit pas op het laatste moment in het besluitvormingsproces goed in beeld worden gebracht. Indien beleidsintensiveringen binnen de NGRU worden ingevuld geeft dit (ex ante) een positief accres. Ombuigingen binnen de NGRU leiden tot een lager accres.
Het Rijk beheerst zijn uitgaven op basis van een bredere grondslag dan alleen de NGRU; het uitgavenkader van het Rijk behelst naast de begrotingsgefinancierde uitgaven (het startpunt voor de NGRU) ook de premiegefinancierde uitgaven. Hierdoor kan er verschil zijn tussen waar de intensivering of ombuiging neer slaat en de dekking. Bijvoorbeeld meevallers binnen het kader sociale zekerheid (niet NGRU-relevant) kunnen worden ingezet voor meer uitgaven aan defensie (wel NGRU-relevant). De effecten hiervan op het accres worden groter naar mate het doorwerkingspercentage toe zou nemen.

Effect van decentralisaties in doorwerkingspercentage
De decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg, langdurige zorg en de sociale zekerheid naar gemeenten kunnen vanaf 2018 effect hebben op het doorwerkingspercentage. De toename van het doorwerkingspercentage komt doordat de omvang van het accresrelevante deel van beide fondsen toeneemt (tellereffect) en tegelijkertijd de omvang van de NGRU afneemt (noemereffect). In de onderstaande grafiek 3.9 is het gemeentefonds en het provinciefonds (inclusief het BCF) als percentage van de NGRU in beeld gebracht.

Tot en met 2017 zijn er afspraken gemaakt over de normering van de integratie- uitkering sociaal domein en is de normeringsystematiek op deze delen niet van toepassing. Na 2018 kan dit dus gaan veranderen. In de grafiek is dat zichtbaar gemaakt door middel van groene balk.
Het rode blokje heeft betrekking op de decentralisatie van de taak verkeer en vervoer naar het provinciefonds, hierdoor is het doorwerkingspercentage dus ook licht gestegen.

Figuur 3.9 Ontwikkeling gemeentefonds en provinciefonds als aandeel in de NGRU



Bron: ministerie van financiën, rode balk = doorwerking verkeer en vervoer, groen balk =sociaal domein,

Beoordeling beheersbaarheid
Er is sprake van beheersbaarheid van de huidige systematiek voor zowel het Rijk en decentrale overheden. Met het oog op de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering en dus de normeringsystematiek kan de beheersbaarheid onder druk komen te staan, door de mogelijke toename van het doorwerkingspercentage.

3.7 Conclusie beoordeling normeringsystematiek

Op basis van de analyse en beoordelingen van de afzonderlijke criteria ontstaat het volgende beeld ten aanzien van de huidige normeringsystematiek. Onderstaande eindconclusies vormen daarmee de basis voor de ontwikkeling van nieuwe beleidsvarianten.

- De werkgroep concludeert dat de normeringsystematiek op grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria. Dat blijkt ook uit het feit dat de systematiek als sinds 1995 bijna onaangepast wordt gebruikt voor de normering van de algemene uitkering van het gemeentefonds en provinciefonds. Tevens concludeert de werkgroep dat het voor de toekomst verstandig is om voortaan te spreken van een indexatiesystematiek in plaats van normeringsystematiek omdat dit meer recht doet aan de feitelijke situatie.
- Evenredigheid is de belangrijkste basis voor het bestuurlijke draagvlak voor een normeringsystematiek. Voor alle betrokkenen is van belang dat de financiën van het Rijk en de decentrale overheden dezelfde kant op bewegen.
- Het criterium evenredigheid is lastig te operationaliseren, en uiteindelijk niet objectief te bepalen. De beoordeling van de systematiek wordt bemoeilijkt door dat deze gedurende 2009 - 2011 tijdelijk buitenwerking is gesteld.
- De kracht van de huidige systematiek is dat deze leidt tot één integraal percentage voor de bijstelling van beide fondsen voor loon-, prijs- en volumeontwikkeling. Daarnaast bestaat de systematiek uit een rekenkundige component en een bestuurlijke weging.
- Uiteraard kent de bestaande normeringsystematiek ook haar aandachtspunten. Zo blijkt de NGRU niet de groei van de totale collectieve uitgaven bij te benen. Dat is met name te wijten aan de uitgavenstijging in de zorg en sociale zekerheid. Deze uitgavencategorieën worden voornamelijk betaald uit premies en vormen geen onderdeel van de grondslag van de normeringsystematiek.
- De normeringsystematiek evalueren op basis van de geformuleerde criteria toont dat er onmiskenbaar sprake is van een afruil tussen de verschillende doelen van de systematiek. Zo is de normeringsystematiek zeer actueel. Nadeel van deze actualiteit is dat het accres achteraf neerwaarts bijgesteld kan worden. Dat is tegelijkertijd inherent aan de wens dat ramingsmethodes van het Rijk geen invloed hebben op de uitkeringen uit de fondsen. Zodoende bijt het criterium actualiteit met de gewenste verticale en horizontale stabiliteit en inzichtelijkheid van de accresontwikkeling. Vice versa geldt dat meer stabiliteit ten koste gaat van de actualiteit van het systeem.
- De werkwijze rondom de accresbepaling is inzichtelijk, zowel qua vormgeving, transparantie, schriftelijke communicatie als mondelinge toelichtingen daaromheen. Dit neemt niet weg dat een behoorlijke mate van kennis nodig is om de werking van de systematiek te begrijpen. Problemen rondom inzichtelijkheid zijn doorgaans te wijten aan de relatief lastige bepaling van de NGRU die niet langs de lijnen van de uitgavenkaders loopt. Een systematiek die eenvoudiger is kan het draagvlak voor de uitkomst vergroten.
- De trap-op-trap-af-systematiek brengt met zich mee dat een per saldo meevaller voor het Rijk in de NGRU een tegenvaller voor decentrale overheden betekent, of andersom: een tegenvaller voor het Rijk leidt tot een nog grotere tegenvaller door de doorwerking naar de fondsen via de normeringsystematiek en wordt zo een meevaller voor gemeenten en provincies. Dit kan contra intuïtief overkomen. Een stijging van het doorwerkingspercentage kan de beheersbaarheid van de normeringsystematiek in het gedrang brengen.
- Hoewel de verticale stabiliteit over de jaren heen niet beter of slechter is geworden, sluit die conclusie niet aan bij de ervaring en beleving van de decentrale overheden. Dit kan worden verklaard door de relatief lage en soms negatieve accrespercentages in recente jaren. Een neerwaartse bijstelling van het accres, die ook nog eens omslaat van positief naar negatief komt gevoelsmatig harder aan. Zeker in een tijd waarbij ook nog andere budgettaire maatregelen worden doorgevoerd.
- Het verbeteren van de stabiliteit is een voornaam aandachtspunt voor het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten. De opgave daarbij is om de afruil met de overige criteria niet te groot te laten zijn.

4. Beleidsvarianten toekomstige normeringsystematiek

De werkgroep constateert de huidige normeringsystematiek op grote lijnen voldoet aan de gesteld criteria. Voor de toekomst is als uitgangspunt benoemd, dat er een koppeling blijft bestaan met de rijksuitgaven om zo het begrip evenredigheid in te vullen. Alternatieve opties zonder koppeling aan de rijksuitgaven, zoals een vaste indexering of een kostengeoriënteerde systematiek, zijn derhalve niet verder onderzocht.

Uitgaande van de huidige systematiek zijn voor de toekomst drie beleidsvarianten uitgewerkt. Op basis van de beoordeling van de huidige systematiek is vooral naar voren gekomen dat meer stabiliteit gewenst is, naast horizontaal vooral verticaal. Met meer stabiliteit in de accresontwikkeling kan er meer rust ontstaan in het begrotingsproces van decentrale overheden.

In de werkgroep is besproken of beide fondsen aan de hand van dezelfde systematiek moeten worden genormeerd, onder andere gezien het verschil in taken. Een verschillende systematiek is mogelijk, in dit rapport zijn geen varianten uitgewerkt met een verschillende normeringsystematiek voor het gemeentefonds en het provinciefonds.

4.1 Variant: Huidige normeringsystematiek aangepast (NGRU 2.0)

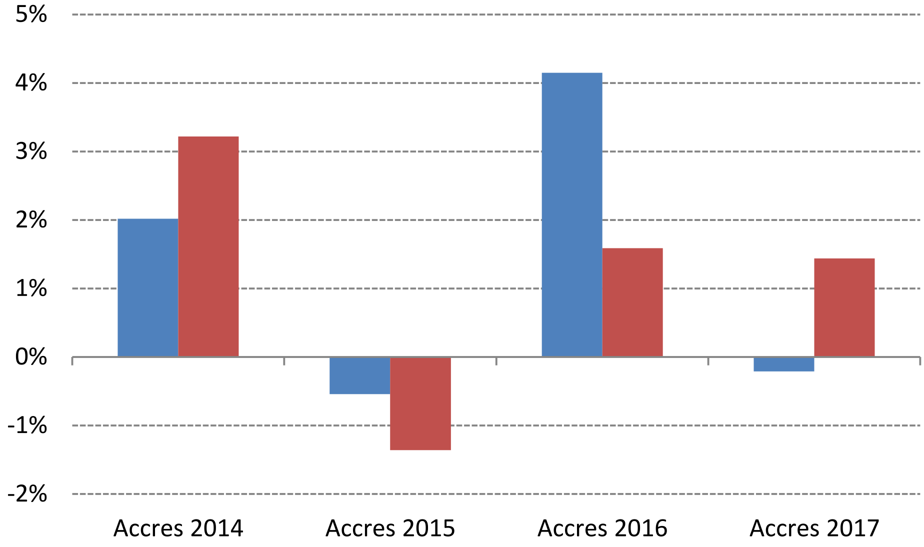
Deze variant borduurt verder op de huidige 'trap-op-trap-af' normeringsystematiek. De NGRU blijft de grondslag voor de berekening van het accres. Er blijft een koppeling met een deel van de rijksuitgaven. Het accres is nog steeds één integraal percentage voor loon-, prijs- en volumeontwikkeling voor de normering van beide fondsen. Er blijft worden gewerkt met realisatiecijfers uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk waardoor het accres onafhankelijk is van de ramingmethodiek van het Rijk en de uitkomst van de systematiek narekenbaar is. Ook de actualiteit blijft op het niveau van de huidige systematiek.

Op basis van de analyse bij het criterium stabiliteit wordt in deze beleidsvariant een aanpassing gedaan in het aantal correcties dat wordt doorgevoerd. De posten EU-afdracht, homogene groep internationale samenwerking (HGIS) en studieleningen worden niet meer als correctie opgenomen. Door aanpassingen in de correcties van de systematiek wordt beoogd de uitkomst meer stabiliteit te geven, omdat nauwer aangesloten wordt bij de uitgavenkadersystematiek waarop het rijk stuurt, waardoor indirecte doorwerking van mutaties in de EU-afdrachten, HGIS-uitgaven en studieleningen op het accres wordt voorkomen.

Bijkomend voordeel is dat de grondslag van de systematiek breder wordt en daardoor het doorwerkingspercentage naar beneden gaat. Dat betekent tevens een verbetering voor het criterium beheersbaarheid. Het totaal van deze drie correctie posten was in de accresberekening 2016 ongeveer 8,7 miljard (stand Miljoenennota 2016). De overige correctieposten (gemeentefonds, provinciefonds, WWB, BCF) en financieringsverschuivingen blijven wel bestaan.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat de oorsprong van de correcties EU-afdracht en HGIS ligt in de redenatie dat de ontwikkeling van die uitgaven een macro economische component in zich hebben. Hiervoor corrigeren is ingegeven vanuit de gedachte dat de decentrale overheden niet bloot gesteld zouden moeten worden aan macro-economische ontwikkelingen. De werkgroep heeft dit zorgvuldig afgewogen en is tot de conclusie gekomen dat de voordelen opwegen tegen het nadeel een mogelijk macro-economische doorwerking.

Figuur 4.1 Aangepaste correcties in NGRU (rood) en huidige systematiek (blauw)



Bron: circulaires en Miljoenennota en eigen berekening ministerie van Financiën

Bovenstaand figuur laat accrespercentages zien conform de huidige systematiek (blauwe) en met aanpassingen in de correcties (rood). Voor de grafiek zijn voor 2014 en 2015 de accrespercentages uit het FJR[12] gebruikt en voor 2016 en 2017 het accrespercentage uit de Miljoenennota 2016.

Daarbij zou deze variant nog kunnen worden aangevuld met het toepassen van een 'freeze' in september t-1. Hierover meer in paragraaf 4.4.

4.2 Variant: Koppeling aan bredere grondslag van rijksuitgaven

Deze variant sluit aan bij de uitgaven van de rijksoverheid die onder het uitgavenkader worden beheerst. Dit zijn de uitgaven onder de deelkaders: rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het budgettair kader zorg (BKZ) en het kader sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid (SZA). Naast alle uitgaven die al in de NGRU meetelde komen daar dus ook alle uitgaven bij op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid. Door meer aan te sluiten bij het kader waarop het Rijk stuurt ontstaat meer stabiliteit in de accresuitkomst. De grondslag van de accresberekening neemt hierdoor toe van ongeveer 90 miljard euro (huidige NGRU) naar ongeveer 260 miljard euro (totaal uitgaven). Een verbreding van de grondslag ligt vooral in de reden als de integratie-uitkering sociaal domein overgaat naar de algemene uitkering van het gemeentefonds.

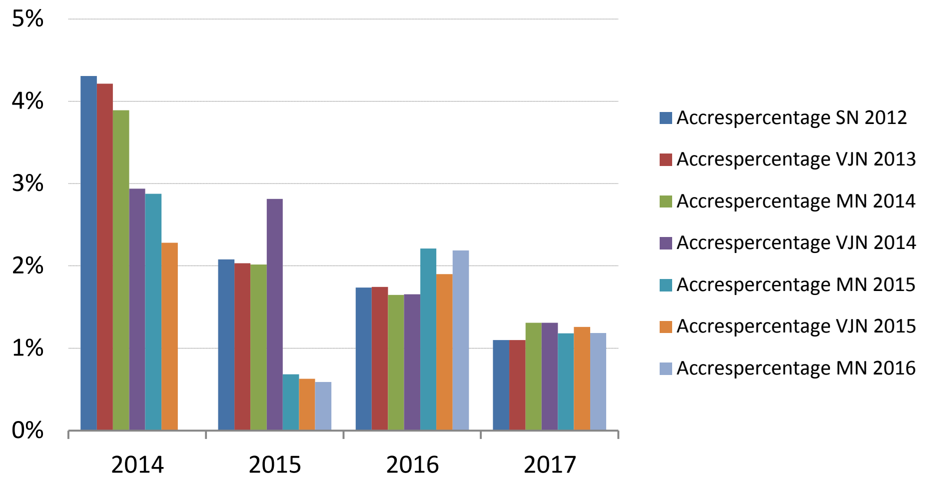
Deze beleidsvariant heeft als uitkomst, net als de huidige systematiek, één integraal accrespercentage voor de ontwikkeling van volume, lonen en prijzen. De wijze van berekenen, werkwijze en communicatie is gelijk aan de huidige systematiek. Er wordt dus gewerkt met realisatiecijfers waardoor de uitkomst van de systematiek onafhankelijk is van de ramingmethodiek van het Rijk en is ook narekenbaar. Voor de berekening van het accres blijven enkele correctieposten noodzakelijk. Ten eerste de uitgaven aan decentrale overheden zelf zoals het gemeentefonds, provinciefonds, BCF en de specifieke uitkering voor de wet werk en bijstand (WWB). Ten tweede correcties voor financieringsverschuivingen.

In onderstaande twee grafieken is inzichtelijk gemaakt wat de accresontwikkeling bij benadering zou zijn als deze was gekoppeld aan de uitgaven onder het uitgavenkader. Duidelijk is dat deze systematiek zowel in horizontale als in verticale zin een stabieler beeld laat zien en dat er alleen sprake is van een positieve accressen. De grotere stabiliteit is van belang voor het begrotingsproces bij gemeenten en provincies. In deze berekening is nog niet gewerkt met de eerder beschreven correctieposten en financieringsverschuivingen.

Daarbij zou deze variant nog kunnen worden aangevuld met het toepassen van een 'freeze' in september t-1. Hierover meer in paragraaf 4.4.

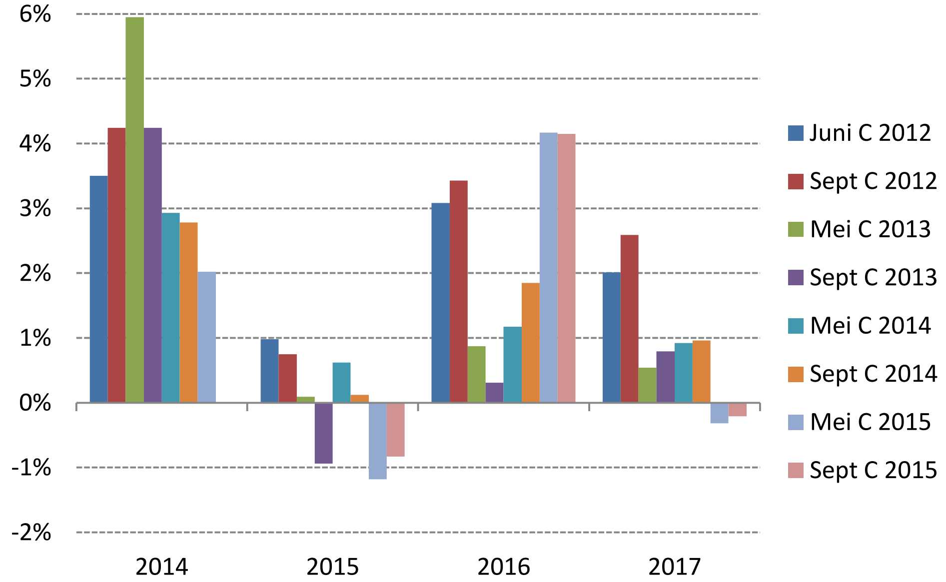
[12] Het FJR 2015 wordt op de derde dinsdag van mei 2016 openbaar

Figuur 4.2 Accresontwikkeling op basis van brede uitgaven grondslag



Bron: kadertoetsen in diverse budgettaire nota's van het Rijk (startnota, voorjaarsnota, miljoenennota)

Figuur 4.3 Accresontwikkeling huidige systematiek



Bron: circulaires gemeentefonds en provinciefonds 2012-2015

4.3 Variant: Vaste afspraak volume, actualiteit voor loon- en prijsontwikkeling

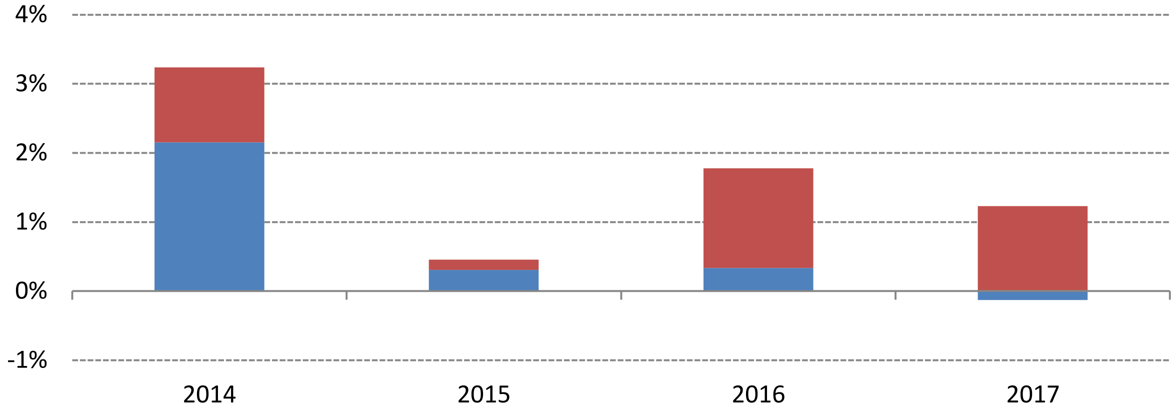
Bij deze beleidsvariant wordt een vaste koppeling voor een langere periode met de ex ante ontwikkeling van het volume op de rijksbegroting gemaakt. Hierin kunnen nog keuzes gemaakt worden waaraan de ontwikkeling wordt gekoppeld, de NGRU-afbakening of de brede grondslag. Het meest logische moment om een dergelijke afspraak te maken is de start van een nieuwe kabinetsperiode. Voor de loon- en prijsontwikkeling wordt meer actualiteit ingebouwd door deze jaarlijks te actualiseren. Hiermee ontstaat een systematiek waarbij er een knip wordt gemaakt tussen de normering van het volume en die van lonen en prijzen. Daarmee verdwijnt het integrale accrespercentage van de huidige systematiek en de twee eerder beschreven varianten. Een deel van de normering is dus heel stabiel, want dat is een vaste afspraak maar daarmee dus minder actueel. Het deel voor loon- en prijscompensatie zal wel fluctueren wat minder stabiel is, maar wel weer actueel.

Deze beleidsvariant vraagt om aanvullende bestuurlijke afspraken over hoe om te gaan met grote onvoorziene budgettaire ontwikkelingen gedurende de kabinetsperiode. De vraag is dan of en hoe een forse verslechtering van de overheidsfinanciën moet worden doorvertaald naar een aanpassing van de volumeafspraak. Bijvoorbeeld zoals ten tijden van het 6 miljard pakket dat genomen werd in de begroting 2014. Indien decentrale overheden hier niet in mee zouden doen heeft dat effect op de evenredigheid. De aanvullende bestuurlijke afspraken kunnen bijvoorbeeld een bandbreedte zijn

waarbinnen deze budgettaire ontwikkelingen mogen en kunnen fluctueren. Overschrijding van de bandbreedte kan dan aanleiding zijn om nieuwe bestuurlijke weging van de eerder vastgelegd volumeontwikkeling.

Onderstaand figuur brengt de accresontwikkeling in beeld met als basis een vaste afspraak voor de volumeontwikkeling bij de start van de kabinetsperiode. Van 2013 op 2014 is er een volumeontwikkeling van ongeveer 2 procent. In het laatste jaar van deze kabinetsperiode is een kleine volumedaling van 0,13 procent. Deze ontwikkeling is gebaseerd op de startnota van het kabinet Rutte II. Voor de loon- en prijsontwikkeling is de indicator prijs nationale bestedingen (pNB) genomen. Hierover wordt jaarlijks gerapporteerd onder andere in de Miljoenennota, bijlage 1.

Figuur 4.4 Accresontwikkeling bij vaste afspraak volume (blauwe balk) en actualiteit voor loon- en prijsontwikkeling (rode balk)



Bron: ministerie van Financiën (startnota Rutte II en Miljoenennota 2016)

4.4 Vast zetten accres – 'freeze'

Naast het aanpassen van de normeringsystematiek zijn ook andere mogelijkheden onderzocht om de stabiliteit van de accresontwikkeling te vergroten. Zo is gekeken naar: het werken van meerjarige gemiddelde van het accres, inbouwen van bandbreedtes of herintroductie van een behoedzaamheidreserve. Uiteindelijk is alleen het los laten van het werken met realisatiecijfers goed genoeg bevonden om concreet uit te werken. Dit concept bestaat uit het eerder vast zetten van de accresontwikkeling op basis van een raming, ook wel 'freeze' genoemd.

Belangrijkste gedachte achter het eerder stilzetten van de accresontwikkeling is dat decentrale overheden daarmee eerder duidelijkheid hebben over het accres en daarmee meer zekerheid hebben over de budgettaire uitgangspunten bij het opstellen van hun ontwerpbegroting. Idealiter hebben decentrale overheden voor het voorjaar waarin zij de begroting voor jaar t+1 opstellen al duidelijkheid over het accres voor dat jaar.

Een verbetering in stabiliteit gaat ten koste van de andere toetsingscriteria. Het voortijdig stil zetten van de accresontwikkeling betekent een beperking van de actualiteit. Immers budgettaire ontwikkelingen op de rijksbegroting worden niet meer verwerkt in de stil gezette stand van het accres. Dat heeft op korte termijn ook negatieve consequenties voor de evenredigheid. Vanwege de afname in actualiteit vertalen ontwikkelingen op de rijksbegroting zich met vertraging door naar de beide fondsen. Voor de langere termijn zijn er geen grote consequenties voor de evenredigheid van de systematiek, vanwege het structurele karakter van de meeste maatregelen die op de rijksbegroting worden genomen. Wel betekent het loslaten van een accresberekening op realisatie basis dat de systematiek afhankelijk wordt van de ramingsmethode van het Rijk. In het verleden is dat vaak een argument geweest om vast te houden aan realisatiecijfers.

Bij alle momenten van een 'freeze' is de afruil tussen stabiliteit en actualiteit zichtbaar. Hoe eerder het accres wordt vastgezet, hoe eerder in de tijd duidelijkheid voor decentrale overheden, maar hoe meer vertraging in de door vertaling van ontwikkelingen rijksbegroting naar decentrale overheden. Met name voor de loon- en prijsontwikkeling kan die afwijking oplopen. Mogelijk leidt een 'freeze' van de normering tot situaties waarin decentrale overheden de broekriem dienen aan te trekken, terwijl het Rijk na een tegenvallende periode weer kan en mag groeien. Deze situatie kan zich ook vice versa voordoen.

De momenten waarop een 'freeze' kan worden toegepast varieert van september t-2 tot september t. In de werkgroep zijn als meest voor de hand liggende momenten voor een 'freeze' mei t-1 en september t-1 genoemd. Daarbij geldt als complicerende factor dat in mei t-1 er geen meerjarig cijferbeeld wordt gepubliceerd. De voorjaarsnota van het Rijk bevat alleen een actualisatie van het lopende begrotingsjaar. De meerjarige ontwikkeling volgt pas bij Miljoenennota. Er is dus geen openbare meerjarige onderbouwing van de uitkomst van de normeringsystematiek bij een 'freeze' in mei van t-1. Vanwege het gebrek aan inzichtelijk is deze optie afgevallen en blijft een 'freeze' op basis van de ontwerpbegroting in september t-1 over.

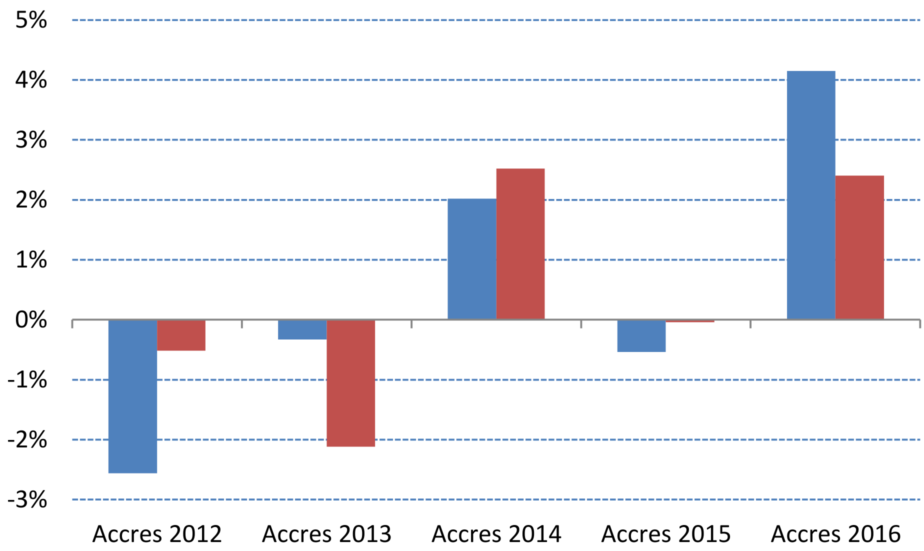
In onderstaande tabel is schematisch weergeven wat het effect van 'freeze' is op de gebruikte criteria in deze evaluatie. Duidelijk is dat de stabiliteit toeneemt ten kosten van de actualiteit en mogelijk de evenredigheid. Omdat de accresraming afhankelijk wordt van de ramingmethodiek van het Rijk scoort de inzichtelijkheid ook negatief.

Tabel 4.5 Effect van 'freeze' op de toetsingscriteria

Freeze/ criteria	Evenredigheid	Stabiliteit	Actualiteit	Inzichtelijkheid	Beheersbaarheid
'freeze' in september t-1	-/=	++	--	-	+/=

Op basis van de huidige systematiek is voor de periode 2012-2016 het concept van de 'freeze' toegepast. Onderstaande grafiek laat de accresontwikkeling zien zoals die uit de huidige systematiek volgt (blauwe balken) en wanneer de accresontwikkeling was stilgezet bij Miljoenennota (rode balken). De uitslagen zijn in absolute zin minder groot zowel qua plus als min. De beweging van het accres is gelijk aan de huidige systematiek alleen de uitslag kan sterk afwijken. Bijvoorbeeld door een kleinere of juist grote min in de jaren 2012 – 2013. Voor de jaren 2014 en 2015 zou de 'freeze' tot een gunstigere uitkomst hebben geleid. Het is lastig om een richtinggevende conclusie te trekken over de uitkomst van de 'freeze'.

Figuur 4.6 'Freeze' van ontwerpbegroting t-1 (rood) huidige normeringsystematiek (blauw)



Bron: circulaire en Miljoenennota en eigen berekening ministerie van Financiën

4.5 Slotbeschouwing beleidsvarianten

In deze slotbeschouwing wordt de balans opgemaakt ten aanzien van de beschreven beleidsvarianten en het concept van een 'freeze'. Belangrijkste doelstelling was om te komen tot meer stabiliteit in de accresontwikkeling. Alle beschreven opties geven invulling aan dit doel zij het de ene in meer mate dan de andere. Beleidsvariant 1 zal minder verbetering op dit punt geven dan beleidsvariant 3. In dezelfde mate kan gesteld worden dat de actualiteit wordt beïnvloed en dan precies tegenover gesteld.

Verder is als belangrijk uitgangspunt in de werkgroep vastgesteld dat een koppeling met de ontwikkeling van de Rijksuitgaven nodig is als invulling van het criterium evenredigheid. Ook aan die voorwaarden is bij alle varianten voldaan, waarbij het uiteindelijk een bestuurlijke weging vergt welke variant hierin het beste is geslaagd. Hierbij is de voorgenomen integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering een belangrijk element. Als het sociaal domein deel uitmaakt van de algemene uitkering, dan zal een verbreding van de grondslag meer in de rede liggen dan wanneer het sociaal domein afzonderlijk wordt geïndexeerd.
De beheersbaarheid verbetert ook in alle varianten omdat het doorwerkingspercentage afneemt. Bij variant 2 en 3 is deze verbetering groter dan bij variant 1. Qua inzichtelijkheid zal er geen significante verandering voordoen, door middel van de gebruikelijke instrumenten zoals de circulaires zal de accresuitkomst ongeacht de systematiek worden toegelicht.

De beoordeling welke variant het best voldoet aan de geformuleerde criteria vergt een bestuurlijke weging. Bij deze weging zal de (potentiële) budgettaire gevolgen impact van de geschetste beleidsvarianten van belang zijn. Deze zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de uitgaven die deel uitmaken van de mand van uitgaven die bepalend is voor de accresontwikkeling. Recent is de eerste middenlangetermijnverkenning (MLT) van het CPB uitgekomen voor de komende kabinetsperiode 2018-2021. Deze MLT is gebaseerd op ongewijzigd beleid. Hierin is te zien dat de zorg de voornaamste groei heeft de komende periode: de zorg is verantwoordelijk voor driekwart van de groei van de collectieve uitgaven tussen 2018 en 2021.

Uitgaande van deze MLT zullen de accressen hoger zijn in varianten waarin de zorg deel uitmaakt van de grondslag. De MLT wordt nog twee keer geactualiseerd voordat na de verkiezingen voor de Tweede Kamer de formatie van een nieuw kabinet start. Een nieuw kabinet kan nog diverse keuzes maken die van invloed kunnen zijn op de uitkomst van alle uitgewerkte beleidsvarianten.

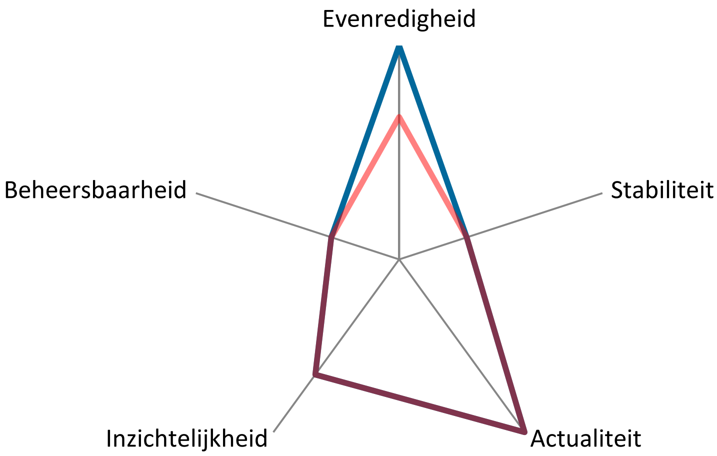
In onderstaande tabel is getracht de drie beleidsvarianten naast elkaar te presenteren. De definitieve positionering van het sociaal domein (binnen of buiten de normeringsystematiek) maakt het lastig om met name de score op evenredigheid in te vullen. Bij de vaste afspraak variant 3 is de beoordeling van de evenredigheid afhankelijk van hoe de vaste afspraak aan het begin van een kabinetsperiode aansluit bij de latere budgettaire ontwikkeling. In de zogenoemde spinnen zijn deze elementen visueel gemaakt en is met een onzekerheidsmarge gewerkt. In deze spinnen is de rode lijn de score inclusief opname sociaal domein, de blauwe lijn is zonder sociaal domein.

Tabel 4.7 Score varianten toetsingscriteria

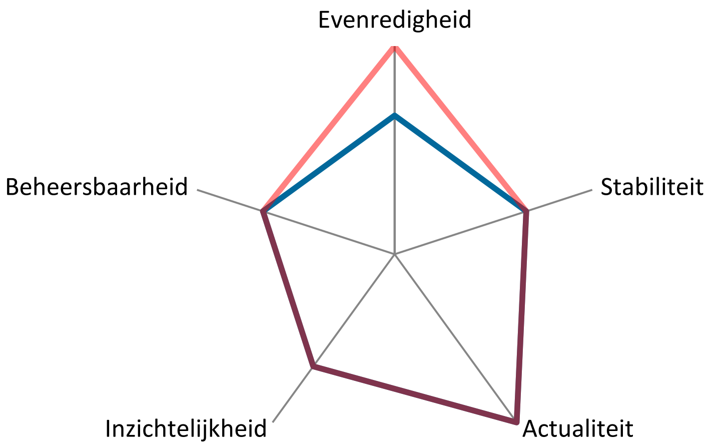
Varianten / criteria	Evenredigheid	Stabiliteit	Actualiteit	Inzichtelijkheid	Beheersbaarheid
Variant 1: Huidige systematiek 2.0	2 (1)	3	1	2	3
Variant 2: Koppeling bredere grondslag rijksuitgaven	1 (2)	2	1	2	2
Variant 3: vaste afspraak volume en actualiteit loon- prijs	3	1	2	1	1

Legenda: 1=beste score, 3=laagste score, tussen haakjes score indien sociaal domein niet in systematiek wordt opgenomen.

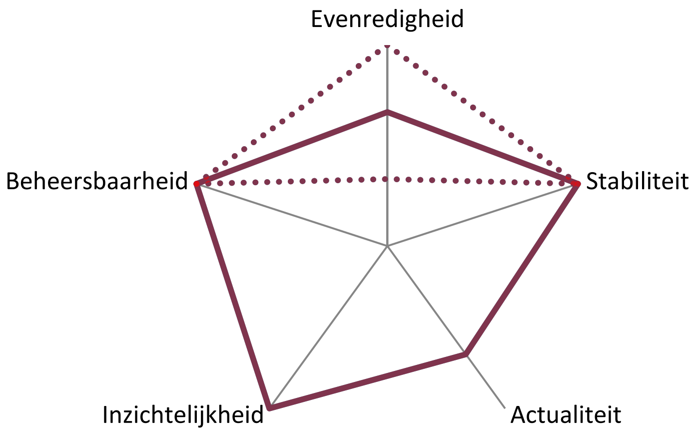
Variant 1 NGRU 2.0



Variant 2 verbreding grondslag



Variant 3 vaste afspraak volume, actualiteit loon en prijs



Bijlage 1: Historie normeringsystematiek

Dit memo biedt een overzicht van de ontwikkelingen die de financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden hebben doorgemaakt voor 1995.

Onder aanvoering van minister Thorbecke werd in 1851 de Gemeentewet door het parlement geloodst. De gemeentelijke inkomsten werden overgelaten aan de gemeenten zelf. De wetgever besloot alleen over de belastingsoorten waarmee de gemeenten hun kassen mochten vullen. De verschillen tussen gemeentelijke belastingen waren vooral aanzienlijk tussen dure stedelijke gemeentelijke belastingen en goedkope landelijke gemeenten. Al snel trokken rijke stadsbewoners naar het platteland om de gemeentelijke belastingen te ontwijken. Deze suburbanisatie vergrootte de problemen van de stedelijke financiën; de belastinggrondslag verbrokkelde en de grote uitgaven aan armenzorg bleven.

'Herziening van de financieele verhouding tusschen Rijk en gemeenten' (vanaf 1929)

De introductie van het Gemeentefonds in 1929 maakte een eind aan de vrijblijvendheid van de gemeentelijke belastingen. Vanaf dat jaar dekte de algemene uitkering het merendeel van de gemeentelijke uitgaven. De algemene uitkering werd gekoppeld aan de ontwikkeling van de macrobelastingopbrengsten.

De economische depressie van de jaren dertig noopte het kabinet Colijn II al in 1933 tot ingrijpen. De wet tot steun aan noodlijdende gemeenten moest de ergste pijn van de crisis wegnemen 'als ook … noodlijdendheid van gemeenten zooveel mogelijk te voorkomen'. Op basis van deze wetgeving konden armlastige gemeenten een voorschot of een extra bijdrage ontvangen uit de schatkist, op voorwaarde dat de gemeente maatregelen nam om de inkomsten 'zooveel mogelijk te verhoogen' of de uitgaven 'zooveel mogelijk te verlagen'.

Financiële-Verhoudingswet (vanaf 1960)

De noodwet uit 1933 zou blijven totdat onder het kabinet Beel II de Financiële-Verhoudingswet in 1960 in werking trad. Feitelijk kwam het nieuwe systeem erop neer dat een objectieve verdeelsleutel in de plaats kwam van een subjectieve beoordeling van de financiële noden van individuele gemeenten. Tegelijkertijd werd de financiële voeding van het Gemeentefonds losgekoppeld van de macrobelastingopbrengsten. Hoewel het Gemeentefonds werd gevoed met ongeveer een achtste deel en dus een vast percentage van de opbrengsten uit de – huidige – inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, invoerrechten, accijnzen, successie- en schenkbelasting en de BTW-opbrengsten, stelde de Ministerraad jaarlijks vast welk bedrag uit het gemeentefonds werd uitgekeerd. Daarnaast ontving het Gemeentefonds rechtstreeks uit de schatkist een kostendekkende vergoeding voor basisonderwijs.

Daarnaast konden gemeenten een beroep doen op tijdelijke aanvullingen uit het Gemeentefonds, ten laste van de ruimte voor andere gemeenten. Zowel het positieve als het negatieve verschil tussen de voeding en de uitkering van het Gemeentefonds vloeide in een reservefonds. Bij een batig saldo ontving het reservefonds een rentevergoeding. Met deze ontkoppeling tussen voeding en uitkering werd beoogd gemeenten een continue inkomstenstroom te garanderen en werd tegelijkertijd macro-economische pro-cycliciteit via de gemeente-uitkeringen voorkomen.

De evenredigheidssystematiek (vanaf 1984)

Tussen 1984 en 1995 deelden het Gemeentefonds en het Provinciefonds naar evenredigheid in de lusten en lasten van de rijksbegroting, de zogenoemde evenredigheidssystematiek. Het begrip evenredigheid komt voort uit het begin van de jaren '80. In het Regeerakkoord was destijds opgenomen dat "[lagere, red.] overheden in evenredige mate … [zullen, red.] bijdragen aan de totale ombuigingen van de overheidsuitgaven, een en ander geregeld in de meerjarenraming"[13] De uit 1984 stammende 'evenredigheidsnota'[14] trachtte het subjectieve begrip evenredigheid – het aandeel van lagere overheden in ombuigingstaakstellingen - nader in te vullen. Destijds ging het dus vooral om de vraag hoe de 'lagere overheden' evenredig te laten delen in ombuigingen.

De evenredigheidssystematiek kenmerkte zich door het direct meedelen in de ombuigingen bij de Rijksoverheid die noodzakelijk waren om macro-economische tegenvallers op te vangen. De basisgedachte van de evenredigheidssystematiek was dat de fondsen alleen in beleidsmatige ontwikkelingen op de rijksbegroting meedeelden en dus niet in het saldo van meevallers en tegenvallers.

[13] Tweede Kamer, 1982 – 1983, 17 555, nr. 7, pag. 72
[14] Tweede Kamer, 1983 – 1984, 18 328, nr. 2

De evenredigheidsmethode kende een aparte nominale component en volumecomponent. De nominale component werd gebaseerd op een gewogen index voor de verwachte prijsmutatie voor de netto materiële overheidsconsumptie en de verwachte mutatie van de lonen en salarissen van de overheid, zoals voorspeld door het Centraal Planbureau. De volumecomponent hield in dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds een jaarlijks volumeaccres van één procent kenden. De opbouw van het accres uit verschillende onderdelen maakte deze methode ingewikkeld.

De methode was niet geheel objectief, omdat het onderscheid tussen beleidsmatige en autonome ontwikkelingen op de rijksbegroting gevoelig was voor indelingskwesties. Voor elke beleidsmatige Rijksmaatregel werd een evenredig deel verwerkt op de fondsen. De ondoorzichtigheid hiervan leidde tot veelvuldige discussies over de vraag welke uitgavenmutaties in aanmerking kwamen voor doorvertaling naar de fondsen en welke niet.

In het ambtelijke rapport 'Gekoppeld en gewogen' uit 1994 werd geconcludeerd dat voortzetting van de evenredigheidsmethode alleen mogelijk was met een aantal aanpassingen. Die aanpassingen zouden de evenredigheidsmethode nog ingewikkelder hebben gemaakt. Daarom werd overgegaan op een nieuwe systematiek.

De normeringsystematiek (sinds 1995)
In antwoord op de complexe en weinig inzichtelijke evenredigheidssytematiek werd, in overeenstemming met de VNG en het IPO, met ingang van het begrotingsjaar 1995 de huidige normeringsystematiek van kracht. In de periode 2009-2011 is deze normering vanwege de financiële crisis tijdelijk buiten werking gesteld. Deze normering houdt in dat de ontwikkeling van de omvang van het Gemeentefonds en het Provinciefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru)[15]. Naast een rekenkundige uitkomst bevat de systematiek ook een bestuurlijke weging, waarbij beide partijen (Rijk of gemeenten/provincies) de rekenkundige uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) aan de orde kunnen stellen.

Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de rijksbegroting hebben in de normeringsystematiek direct invloed op de omvang van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De normeringsystematiek bewerkstelligt dat de fondsen zich ontwikkelen evenredig met en parallel aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven ('gelijk de trap op en gelijk de trap af').

De ngru zijn de begrotingsgefinancierde uitgaven gecorrigeerd voor een aantal posten. De zogenoemde correctieposten sloten aan bij de gehanteerde evenredigheidssystematiek. Ook sloot de loongevoeligheid van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven goed aan bij de loongevoeligheid van de uitgaven van gemeenten en provincies.

Onder de correctieposten vallen posten die gekoppeld zijn aan de economische ontwikkeling, zoals de EU-afdrachten en ontwikkelingssamenwerking. Zo werken deze niet direct door op de accressen voor gemeenten en provincies. Een bijkomend argument was verder dat gemeenten en provincies geen uitgaven op het gebied van de Europese Unie en ontwikkelingssamenwerking hebben. De uitgaven van het Rijk via het Gemeentefonds en het Provinciefonds worden eveneens uit de netto rijksuitgaven gefilterd, dit omdat er anders een vicieuze cirkel zou ontstaan (de fondsen zouden ook 'in zichzelf' delen). Nadien zijn de WWB en de WMO ook correctieposten geworden. Deze posten kennen hun eigen indexatie afspraken. De systematiek corrigeert ook voor zogenoemde financieringsverschuivingen. Dat zijn verschuivingen van geldstromen binnen de overheid die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het Gemeentefonds en Provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

De huidige normeringsystematiek is ten opzichte van de oude evenredigheidssystematiek inzichtelijker. Allereerst maakt het voor de normeringsystematiek niet uit welke oorzaak ontwikkelingen op de rijksbegroting hebben; afgezien van de correctieposten delen de fondsen in alle ontwikkelingen mee. Een andere verbetering van de huidige systematiek ten opzichte van de evenredigheidssystematiek is dat niet steeds per mee- of tegenvaller hoeft te worden bezien of en in hoeverre het gevolgen heeft voor de fondsen. Daarmee is het aantal interpretatiekwesties ten opzichte van de oude evenredigheidssystematiek sterk afgenomen.

[15] De fondsen ontwikkelen zich ook door de toevoeging van middelen in verband met taakuitbreidingen of taakintensiveringen en door de onttrekking van middelen in verband met het vervallen van taken.

Een van de uitgangspunten bij de start van de normeringsystematiek was dat gemeenten en provincies op een adequate nominale en volumecompensatie konden rekenen. Het accrespercentage zoals dat voortvloeit uit de normeringsystematiek is een integraal indexatiepercentage, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt naar een nominale component en een volumecomponent. Er is immers een koppeling met de totale begrotingsgefinancierde uitgaven op de rijksbegroting, waaronder het nominale deel ervan. Deze koppeling was tevens de oplossing voor de vraag wat een geschikte compensatie voor volumeontwikkeling zou zijn.

Bijlage 2: Taakopdracht evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds

Aanleiding

In 1994 is tussen Rijk, VNG en IPO een afspraak gemaakt over de normering van het gemeente- en provinciefonds die luidt dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds gelijke tred zou moeten houden met de (netto) rijksuitgaven. Deze afspraak, de normeringsystematiek, is gestart in 1995 en wordt periodiek geëvalueerd. In 2010 is de systematiek voor het laatst geëvalueerd. Deze taakopdracht is het startpunt van een nieuwe evaluatie.

Onderzoeksvragen en -aanpak

De werkgroep wordt gevraagd terug te kijken naar de achtergrond van het ontstaan van de normeringsystematiek en evalueert de normeringsystematiek voor het gemeente- en provinciefonds, waarbij de systematiek in ieder geval aan de volgende criteria wordt getoetst:

- Evenredigheid (incl. 'adequate financiële compensatie voor loon, prijs en volumeontwikkelingen')
- Stabiliteit
- Actualiteit
- Inzichtelijkheid (incl. controleerbaarheid en transactiekosten)
- Beheersbaarheid

Op basis van de evaluatie van de huidige systematiek en een analyse van de huidige normering van de budgetten in de integratie-uitkering sociaal domein, worden varianten uitgewerkt voor de normering van het gemeente- en provinciefonds vanaf 2018. Het gemeentefonds neemt door de overhevelingen in het sociaal domein in omvang toe van ongeveer 18 miljard euro naar ongeveer 28 miljard euro. Bij de uitwerking van deze varianten wordt rekening gehouden met de decentralisaties in het sociale domein en de voorgenomen overgang van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De varianten worden in ieder geval aan bovengenoemde criteria getoetst Ook wordt het effect bezien van de varianten op de omvang van het BTW-compensatiefonds (BCF) uitgaande van de huidige koppeling tussen de normering van het BCF en die van het gemeente- en provinciefonds.
Op verzoek van de werkgroepleden kan ook aandacht besteed worden aan (niet taakgebonden) budgettaire mutaties van het gemeente- en provinciefonds buiten de normeringsystematiek om, zoals de opschalingskorting uit het regeerakkoord Rutte II.

Werkwijze

Elk lid van de werkgroep kan varianten aandragen, en het is belangrijk dat er geen varianten uitgesloten kunnen worden. Het op te stellen rapport bevat een neutrale, feitelijke weergave van de varianten en de daarvan te verwachten effecten. De bestuurlijke weging van de varianten komt aan de orde na de aanbieding van het rapport, in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.

Samenstelling werkgroep

De werkgroep wordt voorgezeten door de directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en de directeur Bestuur, Democratie & Financiën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat wordt gevormd door medewerkers van BZK en Financiën. Financiën en BZK leveren ieder een werkgroeplid. VNG en IPO leveren ieder een of twee werkgroepleden. De werkgroep zal op ad hoc basis worden aangevuld met externe deskundigen, zoals CPB, SCP en één of twee leden vanuit gemeenten en provincies en vertegenwoordigers van de ministeries van SZW en VWS voor wat betreft de decentralisaties.

Tijdpad

De werkgroep rapporteert haar bevindingen in het Bofv in het voorjaar van 2016.

Bijlage 3: Ledenlijst werkgroep evaluatie normeringsystematiek

Voorzitters: Hillie Beentjes (directeur begrotingszaken, ministerie van Financiën)

Titus Livius (directeur Bestuur en Financiën, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Leden: Ton Jacobs (VNG)

Ronald Fredriksz (IPO)

Frank Halsema (gemeente Utrecht)

Johan Oosterling (provincie Groningen)

Dick Kabel (ministerie van Financiën)

Jelle Bluemink (ministerie van BZK, tot 1 april)

Annelies Kroeskamp (ministerie van BZK, vanaf 1 april)

Secretariaat: Jos Huisman (ministerie van Financiën)

Ivo Specker (ministerie van BZK, tot 1 april)

Kees den Boogert (ministerie van BZK, vanaf 1 april)

Bijlage 4: Migratiestroom en de normeringsystematiek

Door de hogere toestroom van vluchtelingen de afgelopen periode zijn er vragen gesteld over hoe de budgettaire consequenties daarvan doorwerken in de normeringsystematiek. In het kader van het bestuurlijk overleg is onderstaand memo gemaakt. Daarin wordt toegelicht hoe migratie doorwerkt in de huidige normeringsystematiek. Hiermee wordt invulling gegeven aan de afspraak in het bestuursakkoord 'verhoogde asielinstroom' eind 2015.

1. Algemeen

- De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeentefonds en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringsystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van een mandje uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.
- Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen binnen de NGRU hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). Dit evenredigheidsprincipe is een belangrijk argument achter de huidige systematiek. De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. Dit accrespercentage is een integraal percentage voor volume, loon- en prijsontwikkelingen.
- Mutaties in de NGRU werken via de normeringsystematiek voor ongeveer 20 procent door naar het gemeentefonds en provinciefonds, dus 100 miljoen euro extra uitgaven (stijging van de NGRU) hebben een accreseffect van ruim 20 miljoen euro.
- De normeringsystematiek is een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het accres wordt bestuurlijk gewogen in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.

2. Hoe werken hogere rijksuitgaven aan migratie door in het accres?

- Asieluitgaven, van bijvoorbeeld COA of IND, lopen mee in de NGRU en zijn dus relevant voor het accres. Op voorhand is niet één op één de conclusie te trekken dat extra uitgaven aan het COA of IND automatisch tot een hoger accres leiden. Dit hangt af van de vraag of de dekking van deze uitgaven wordt gevonden binnen of buiten NGRU relevante posten.
- Ook de kosten voor eerstejaarsopvang, die in Nederland worden toegerekend aan ontwikkelingssamenwerking, lopen mee in de normeringsystematiek. Deze uitgaven worden vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking (HGIS, geen onderdeel van de NGRU) overgeboekt naar de V&J begroting. Hierdoor is er een accreseffect van deze middelen.

3. Budgettaire ontwikkeling migratie 2015-2017

- In september 2015 is bij Miljoenennota ook de HGIS begroting gepubliceerd (zie pagina 33). Daarin is onderstaande reeks opgenomen van de uitgaven vanuit HGIS voor asielopvang. Deze standen zijn dus meegenomen in de accresberekening ten tijden van de Miljoenennota 2016.

HGIS begroting 2016 (* mln. euro)	2015	2016	2017
Opvang asiel	894	347	385

- In de septembercirculaire is het accres 2015 opwaarts bijgesteld met 70 miljoen euro ten opzichte van de meicirculaire. Bij Najaarsnota 2015[16] is er extra geld beschikbaar gekomen voor de opvang van asiel vanuit de HGIS begroting voor de jaren 2015 – 2017. Deze mutatie uit de Najaarsnota is in het accres nog niet zichtbaar.

HGIS (* mln. euro)	2015	2016	2017
Opvang asiel	350	400	235

- Het eerstvolgende bijstelmoment van het accres 2015 na Miljoenennota is bij Financieel Jaarverslag Rijk in mei 2016. Voor 2016 en verder worden de cijfers bij Voorjaarsnota meerjarig verwerkt en hebben dan ook een accreseffect.
- Doorgaans is de bijstelling tussen Miljoenennota en de definitieve afrekening van het accres negatief, als gevolg van onderuitputting op de rijksbegroting / NGRU. Naar verwachting zal de definitieve afrekening voor het accres 2015 bij het Financieel Jaarverslag nogmaals positief worden bijgesteld, met ongeveer 50 miljoen euro. Dit is het gevolg van allerlei mutaties op de rijksbegroting, waarvan de overheveling vanuit ontwikkelingssamenwerking naar de V&J begroting bij najaarsnota een grote invloed had.
- In de voorjaarsbesluitvorming 2016 zal het cijferbeeld rondom opvang asiel nogmaals worden geactualiseerd. De Najaarsnota 2015 heeft daarbij ceteris paribus ook een positieve effect op het accres 2016 en verder, de meerjarige mutatie van de Najaarsnota is immers nog niet verwerkt in de accrescijfers.

[16] Bijlage 3 bij de najaarsnota 2015.

Bijlage 5: Normeringsystematiek en grondslagmutaties

Door het IPO is aandacht gevraagd voor grondslagmutaties en hoe deze doorwerken in de normeringsystematiek.

Bij de berekening van het accres is de regel dat als grondslag het jaar t-1 wordt gebruikt. Dit is om dubbeltellingen in de accresberekening te voorkomen. Wanneer je de grondslag van jaar t gebruikt en het accres wordt uitgekeerd dan blijft het rond rekenen. Dan ontstaat de situatie van accres over accres. De grondslag van t-1 komt overeen met de realisatiestand en die is onafhankelijk van ramingsmethodiek van het Rijk.

Bij overhevelingen van en naar de beide fondsen is een aandachtspunt dat rekening wordt gehouden met de indexering voor het jaar waarin de overheveling nog niet meeloopt in de grondslag van de accresberekening. Anders zou het kunnen dat een over te hevelen bedrag buiten een indexering valt.